



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

APPENDICE.

LEGISLAZIONE.

EUGENIO

a) *Principe di Savoia-Carignano, Luogotenente Generale di S. M.
ne' Regjì Stati in assenza della M. S.*

Nella suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci;

Il Senato e la Camera hanno adottato;

Noi in virtù dell' autorità che ci è delegata;

Abbiamo determinato e determiniamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO

Il Governo del Re è investito durante l' attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi e potrà quindi per semplici Decreti Reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria, e delle nostre istituzioni.

I Ministri Segretari di Stato sono incaricati caduno, nella parte che lo riguarda, dell' esecuzione della presente legge che sarà pubblicata ed inserita negli Atti del Governo.

Torino, addì due Agosto milleottocento quarantotto.

EUGENIO DI SAVOIA.

V. GIOIA.

V. VINCENZO RICCI.

V. GAZZELLI, *pel Controllore Generale.*

CARLO ALBERTO

b) *per la grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme,
Duca di Savoia, di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte ecc., ecc., ecc.*

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;

URTÖLLER. *Lo Statuto ecc. — II.*

Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO

Li poteri straordinarii attribuiti al Governo del Re dalla Legge del 2 Agosto 1848, hanno cessato d'essere in vigore dal 17 Ottobre ultimo scorso.

Li Nostri Ministri Segretarii di Stato sono, per quanto a caduno concerne, incaricati dell'esecuzione della presente Legge, che munita del sigillo dello Stato sarà pubblicata, ed inserita nella Raccolta degli Atti del Governo.

Torino, addì sedici Dicembre milleottocento quarantotto.

CARLO ALBERTO.

V. RATTAZZI.

V. VINCENZO RICCI.

V. COLLA.

RICCARDO SINEO.

c)

VITTORIO EMANUELE

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte ecc., ecc., ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

In caso di guerra coll'Impero d'Austria, e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri législativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici Decreti Reali tutti gli atti necessari alla difesa della Patria e delle nostre Istituzioni.

ART. 2.

Rimanendo intangibili le Istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia in-

serta nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Torino, 25 Aprile 1859.

VITTORIO EMANUELE.

(Luogo del Sigillo)

V. il Guardasigilli

DE FORESTA.

C. CAVOUR.

VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato:

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Sono approvate ed avranno vigore in tutto il Regno le seguenti leggi:

Legge sull' amministrazione comunale e provinciale che costituisce

l' allegato *A.*

Legge sulla Sicurezza pubblica, che costituisce l' allegato *B.*

Legge sulla Sanità pubblica, che costituisce l' allegato *C.*

Legge sull' istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l' allegato *D.*

Legge sul Contenzioso amministrativo, che costituisce l' allegato *E.*

Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l' allegato *F.*

ART. 2.

È data facoltà al Governo d' introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Provincie e dei Circondari quei mutamenti che sono dettati da evidenti necessità, uditi i pareri dei Consigli Provinciali e dei Consigli Comunali specialmente interessati, nonchè il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

ART. 3.

I poteri eccezionali accordati col precedente articolo cessano col' esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo Decreto Reale, e in ogni caso con tutto l' anno 1865.

Collo stesso Decreto Reale sarà pubblicata la tabella delle circoscrizioni amministrative del Regno.

ART. 4.

Il Capoluogo della Provincia di Noto è restituito alla città di Siracusa dalla quale assumerà il nome la Provincia stessa.

La città di Noto ritorna Capoluogo di Circondario.

ART. 5.

Il Governo del Re è autorizzato a dare i provvedimenti occorrenti per l'esecuzione del precedente articolo.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 28 Marzo 1868.

VITTORIO EMANUELE.

G. LANZA.

S. JACINI.

e)

VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per la volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare:

1°. Il Codice civile presentato al Senato del Regno nelle tornate del 15 Luglio e 26 Novembre 1865, con le modificazioni accordate tra la Commissione del Senato ed il Ministro Guardasigilli.

2°. Il Codice di procedura civile presentato al Senato del Regno nella tornata del 26 novembre 1865.

3°. Il Codice di commercio Albertino del 30 Dicembre 1842 con le modificazioni derivanti dalla legge del 13 Aprile 1853 sulle lettere di cambio ed i biglietti all'ordine, e dalla legge dell'8 Agosto 1854 sui mediatori e sensali di commercio, soppressi gli articoli 5, 8, 663 e 685 dello stesso Codice e con l'aggiunta degli articoli 189 a 194 delle leggi di eccezioni per gli affari di commercio delle Due Sicilie relativi agli ordini in durata.

4°. Il Codice della marina mercantile, che costituisce l'allegato A.

5°. La legge per l'estensione alle provincie toscane del Codice di procedura penale, che costituisce l'allegato *B*.

6°. La legge per l'estensione alle provincie toscane dell'Ordinamento giudiziario del 13 Novembre 1859, e della legge sugli stipendi della Magistratura del 20 dello stesso mese, che costituisce l'allegato *C*.

7°. La legge per alcune modificazioni all'organico giudiziario del Regno, che costituisce l'allegato *D*.

8°. La legge per alcune modificazioni al Codice penale circa la competenza in materia penale di Giudici di Mandamento e dei Tribunali di Circondario, che costituisce l'allegato *E*.

9°. La legge circa l'espropriazione per causa di pubblica utilità, che costituisce l'allegato *F*.

10°. La legge per la proprietà letteraria ed artistica, che costituisce l'allegato *G*.

ART. 2.

Il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei Codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente le modificazioni necessarie per coordinare in ciascuna materia particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro con altre leggi dello Stato.

Avrà pure facoltà di fare con Decreto Reale le disposizioni transitorie e quelle altre che siano necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime.

ART. 3.

I Codici civili e di procedura civile andranno in osservanza il 1° Gennaio 1866, e tra la pubblicazione di detti Codici e la loro esecuzione, dovrà correre uno spazio di tempo non minore di mesi cinque.

Con Reale Decreto sarà stabilita l'epoca nella quale andranno in vigore le altre leggi indicate nell'art. 1.

ART. 4.

Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare con Decreto Reale una novella circoscrizione giudiziaria del Regno, uditi i Consigli provinciali, ed una Commissione centrale che sarà nominata dal Ministro della Giustizia.

Nel provvedere alla nuova circoscrizione giudiziaria sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna Corte, Tribunale, e Giudicatura, della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdizione.

zione, nonchè di quella della città di loro residenza, della maggiore o minore distanza tra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri.

Sarà pure determinato con Decreto Reale il numero dei funzionarii ed ufficiali che dovranno essere addetti alle Corti, ai Tribunali, ed alle Giudicature, e saranno nello stesso modo approvate le necessarie disposizioni transitorie.

ART. 5.

Con l'attuazione dei nuovi Codici civili e di procedura civile, rimarrà soppresso il Tribunale di terza istanza di Milano.

La Corte di Cassazione trasferita a Torino colla legge 18 Dicembre 1866, n. 2050, estenderà la sua giurisprudenza alle Provincie di Lombardia anche nelle materie civili.

Con Decreto Reale sarà designato il tempo in cui dovranno cessare le funzioni del Tribunale di terza istanza di Milano, avuto riguardo al metodo di procedura civile ora vigente in Lombardia.

Nulla è innovato quanto al numero dei componenti della Corte di Cassazione di Firenze.

ART. 6.

Il Governo del Re presenterà nella prossima sessione parlamentare quelle modificazioni che stimerà d'introdurre ed eseguire in ordine alle tariffe vigenti dei diritti giudiziarii, che saranno richieste dalle disposizioni e dall'attuazione delle leggi indicate nell'art. 1.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 2 Aprile 1865.

VITTORIO EMANUELE.

(Luogo del Sigillo)

V. il Guardasigilli

VACCA.

G. VACCA.

Nota. — Le leggi costituenti gli allegati A, B, C, D, E, F, G, saranno pubblicate con Decreto Reale ed inserite nella raccolta ufficiale delle leggi, fattane la coordinazione a termini dell'articolo 2 della presente legge.

GIURISPRUDENZA.

Leggi. — I principii consacrati dallo Statuto del Regno servono bensì di norma e di guida al potere legislativo per riformare le istituzioni e conformare le nuove leggi allo spirito del patto fondamentale su cui si regge lo Stato, ma non possono dare agli uffizi esecutivi ed ai privati la facoltà di giudicare e di ritenere abrogate e annullate di diritto e senza l'intervento del potere legislativo le leggi ed i regolamenti tuttora applicati. — Consiglio di Stato, 2 Maggio 1864. Quesito del Ministero delle finanze.

Lo Statuto ha efficacia abrogativa anteriore che sia contraria alle sue disposizioni. — Tribunale civile di Reggio-Calabria, 1 Luglio 1873.

È proprio della legge generale di abrogare quelle anteriori ancorchè la deroga non sia espressa, tanto generali quanto speciali, a meno che non si abbiano argomenti convincenti di una contraria volontà del legislatore. — Consiglio di Stato, 12 Febbraio 1864.

La disposizione dello Statuto, per la quale tutti i cittadini, qualunque sia il loro titolo o grado, sono uguali dinanzi alla legge, non importa già che un'unica legge debba regolare i rapporti indistintamente di tutti i cittadini, ma solo che il cittadino è soggetto alla legge generale o speciale che lo riguarda, qualunque sia il suo titolo o grado. — Corte di Cassazione di Torino, 7 Settembre 1871. — Municipio di Montelparo contro Feliciani.

Le leggi che possano ravvisarsi meno conformi allo spirito dello Statuto, non sono a ritenersi per ciò solo abolite di pien diritto, senza che ne venga per nuova legge dichiarata l'abrogazione. — Parere del Consiglio di Stato, 27 Settembre 1862.

Se nello interpretare le leggi fatte dai Parlamenti deve farsi uso con molte cautele delle dichiarazioni e dei motivi espressi nelle relazioni e nei discorsi degli oratori, e sia savio precetto di ermeneutica giuridica di considerare in se stesso il senso delle disposizioni legislative ed in connessione colla natura del soggetto al quale si riferiscono, nondimeno i motivi e le dichiarazioni suddette possono utilmente consul-

tarsi, specialmente quando provengono dagli iniziatori stessi delle leggi, dalle relazioni delle due Camere, quando sono tra loro concordi e non contraddette da altre manifestazioni parlamentari. — Parere del Consiglio di Stato, 25 Marzo 1871.

Parlamento. — Il Parlamento non può subdelegare al potere esecutivo le sue attribuzioni se non in caso di suprema necessità. — Un mandato esorbitante non si può presumere. — Casale, 26 Giugno 1858.

Potere legislativo. — Il potere legislativo se può con apposite leggi provvedere ai futuri diritti dei cittadini non potrebbe però senza invadere le attribuzioni del potere giudiziario, farsi giudice delle questioni che insorgono fra privati, ovvero fra i privati ed il Governo.

Il potere legislativo stanziando nel bilancio una data somma per un dato titolo, fa un mero atto di amministrazione interna, il quale non pregiudica punto al diritto che altri potesse avere per questo titolo ad una somma maggiore. — Milano, 22 Aprile 1863.

ATTI PARLAMENTARI

CAMERA DEI DEPUTATI.

Presentazione, discussione ed adozione del progetto di Legge dei deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno, *per accordare poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1848.*

Il **Presidente** dà lettura di un progetto di legge discusso in private conferenze e presentato dai deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno del seguente tenore:

« Il re riunendo in sè tutti i poteri esecutivi, potrà per semplici decreti reali, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti quegli atti governativi e legislativi che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni.

» Questa facoltà durerà finchè non saranno cessate le attuali circostanze. »

A questa proposizione il deputato Brofferio presenta un preambolo così concepito:

« Nella suprema necessità di procedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei Deputati commossa dal flagrante pericolo della patria convenne nella seguente deliberazione. »

I deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore pongono alla prima un emendamento nei termini che seguono:

« Il Parlamento è prorogato per tre mesi nel quale intervallo il governo del re ec. ec., » (*come nella medesima*).

E il deputato Sineo altro ne presenta così formulato:

« Il Parlamento è prorogato durante venti giorni, ed in questo intervallo è concessa al regio governo tutta l'autorità necessaria per salvare la patria. »

Mi pare che fra i vari emendamenti quello del Deputato Sineo debba avere la priorità; il medesimo ha la parola per svilupparlo.

Sineo. Dirò poche parole, giacchè non ripeterò quello che ho già detto nella riunione generale degli uffizi. In poche parole cercherò di giustificare i termini del mio emendamento.

Io credo che nella grave circostanza in cui siamo, è necessario che il Re, ed il Re non responsabile, e il suo governo abbiano tutte le autorità che possano concorrere a rendere più facilmente salva e sicura la patria. Io concorro coi sentimenti che partono dal fondo del cuore dei miei colleghi; io credo che questa proposta resti naturalmente limitata dai termini della sua necessità. Noi rappresentanti del popolo non possiamo rinunciare al potere che ci è conferito: quel potere che lo Statuto dava al popolo e di cui il popolo ci affidava l'esercizio; non possiamo rinunciare neanche all'esercizio di esso; salvo nei limiti della necessità, per quanto la salute della patria lo domanda.

Noi certamente possiamo nel miglior modo interpretare la volontà dei nostri committenti, sospendiamo, abdichiamo, se è necessario il potere nostro che è quello del popolo; ma solo, ripeto, nei limiti della necessità; e per ciò io vorrei che fosse formulata la proposta in questo modo, che il governo abbia tutte le facoltà necessarie e tutto quello che è richiesto dalle presenti circostanze della patria.

Boncompagni. Domando la parola contro l'emendamento proposto dall'avv. Sineo.

Questo emendamento procede da sollecitudine per la libertà sancita nello Statuto, ed io non posso che commendare questo pensiero, non posso che associarmi intieramente, ma è ella necessaria questa riserva per le guarentigie della nostra libertà? È ella conciliabile con quella forza che noi vogliamo dare al governo?

Io non lo credo.

In primo luogo parmi che la proposizione formulata come la propone l'avvocato Sineo possa condurre più in là di quella proposta, parmi che dicendo, senza definire il potere legislativo ed esecutivo che si conferisce al governo tutto quel potere che la necessità gli attribuisce gli si dà un'azione assai più larga che non è nella nostra proposizione.

Infatti ho già avuto l'onore di spiegare alla Camera che accennando a potere legislativo e potere esecutivo era interamente salvo tutto ciò che concerne il potere giudiziario, il quale tanto nelle monarchie costituzionali quanto nelle assolute, è sempre la suprema guarentigia dei diritti individuali.

Infatti la legge formulata nelle parole che si sono proposte dall'avv. Sineo ne circoscriverebbe in questo modo la potestà che si attribuirebbe al governo.

Desidererei inoltre che, per quanto possiamo, nel conferire al governo delle autorità straordinarie, ci allontanassimo il meno che fosse possibile dallo Statuto: ora è uno dei principii sanciti che al re appartenga il potere di prorogare le sessioni del Parlamento, e di sciogliere le sessioni dei Deputati; se la Camera da sè stessa si aggiorna, dal momento in cui accorda una maggiore potestà al re gli toglie quello che gli è attribuito dalla legge fondamentale.

Inoltre io credo che noi provvediamo assai male alle contingenze della patria: noi fissiamo tre mesi, e chi vi dice che in tre mesi non abbiamo a trovarci in tali emergenze, per le quali il governo non abbia bisogno di maggiori facoltà di quelle che ora gli conferiamo? Che le condizioni del paese non siano tali che non sia ancora pericoloso di ritornare allo stato ordinario?

Del rimanente io credo che noi ci troviamo in contingenze straordinarie, e che coi tempi straordinari, la libertà dei popoli non si voglia difendere nel modo tenuto nei tempi consueti.

Io sono pure quanti altri possa essere, e per abitudini di vita e per intima persuasione tenero della legalità, ma credo che vi ha anche qualche cosa al disopra della legalità, che è quella opera che esercita su tutti gli animi l'opinione pubblica.

Ebbene, o Signori, io credo, che in questi tempi la nostra condizione non sarà salvata dalla clausola che noi faremo mettere nell'attribuire straordinario potere al governo; io confido nel Ministero, e se non confidassi in esso, nè questi, nè altri straordinari poteri io gli darei; non glieli darei per tre mesi, non per un mese, non per una settimana perchè so che un giorno di potere straordinario può pregiudicare la libertà di una nazione; e quando io dico che confido nel governo non è però che non confido più ancora nella opinione pubblica.

Io confido nel governo, e più ancora vi confido oggi che veggio seduto al banco dei ministri il primo che colla sua voce inaugurò il risorgimento italiano, ma più che in lui confido nella potenza della opinione pubblica.

Non temo questo potere straordinario nel governo; lo sa il governo, lo sanno i ministri e più di tutti lo sa il grande scrittore che iniziò il ri-

sorgimento dell' Italia, che ora reggerà le cose nostre; so che non deve venire in capo a nessuno che abbiasene ad abusarne; so che altri governi ruppero contro queste difficoltà e perciò di buon grado darò questo pieno potere finchè il bisogno della patria lo esige, senza limitare il tempo, perchè pur troppo non so in qual tempo siano per essere le straordinarie contingenze in cui siamo.

Sineo. Io riconosco col preopinante quanta sia la gravità dei tempi; ne siamo tutti profondamente convinti e profondamente commossi. Riconosco anch' io il rispetto che si deve alla pubblica opinione, che è oramai la regina del mondo; ma in quanto al modo di interrogare questa pubblica opinione, lì sta il pericolo; perchè la pubblica opinione, che si spiega sulla pubblica piazza, non è sempre quella che corrisponde al voto ragionato e sincero del paese (*segni di disapprovazione*).

Se questi segni di disapprovazione venissero dalla piazza, ancor più stretto crederei l' obbligo mio d' insistere nel dichiarare questa verità. Ripeto che la pubblica opinione è la regina del mondo. Ma la pubblica opinione, sinceramente espressa, significa il voto della nazione; il voto della nazione non può essere in miglior modo accertato, salvo che per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, secondo le forme più convenienti alle condizioni dei tempi. Ma non sempre queste forme possono essere in esercizio; ed io riconosco ed il mio emendamento ha provato qual sia il mio avviso; io riconosco che nei tempi in cui siamo, ben più che alle forme si deve aver riguardo alle necessità della patria, e che per provvedervi ci vuole un governo il quale sia libero e sciolto nelle sue azioni, ed è questo potere che siamo tutti d' accordo di volere conciliare nel governo, quale il re lo ha composto.

Io non intendo d' insistere particolarmente sull' adozione del mio emendamento. Io non fo assolutamente che proporre una difficoltà. Questa, secondo me, non consiste nello spirito, nell' opportunità della proposta, bensì nel modo più savio di formularla.

Il preopinante ha creduto che il mio emendamento tendesse ad allargare le prerogative del re e rendere la potestà del governo illimitata; egli per contro vorrebbe dargli soltanto il potere legislativo e l' esecutivo; eccettua il giudiziario. Ma forse che il preopinante non si è giustamente apposto, perchè dal potere legislativo nascono tutte le prerogative del potere giudiziario; cosicchè là dove abbiassi potestà per eseguire, e potestà per fare leggi, si ha ben anche la facoltà di modificare le pre-

rogative al potere giudiziario. E credo anzi che se ben ci pensa il preopinante, non potrà negare che non sia necessario che anche alcune forme del potere giudiziario, anche alcune prerogative siano temporariamente sospese in certi tempi (che io spero non sopravverranno). Ma appunto si tratta di dare al governo nei limiti della necessità tutti i mezzi convenienti, e così anche la facoltà di limitare in qualche parte la prerogativa dell'ordine giudiziario. Quindi si dà al governo tutto il potere necessario per salvare la patria; io credo che questa formula esprima veramente lo scopo a cui tendono tutti i nostri pensieri, tutti i nostri sentimenti.

Si è ancor fatta un' obbiezione dal preopinante, ed è quella del tempo; perchè potrebbe occorrere che tre mesi non bastassero per uscire da queste circostanze straordinarie. In tre mesi ai tempi nostri si fanno molte cose. Ma si allarghi pure il termine; non si lasci tuttavia indeterminato, e nel fissare i limiti della concessione si ritengano quelli della necessità. Io credo che in altro modo noi non adempiamo fedelmente al nostro mandato. Se il tempo è indeterminato, se abdichiamo in modo indefinito, cosicchè non si sappia perfettamente quale sia l'epoca, in cui la costituzione debba ripigliare il primitivo suo vigore, allora in verità la cosa mi pare che si avvicini d' assai ad una ristaurazione del potere assoluto, ed io credo, o signori, che il potere costituzionale sia il più forte fra i poteri; abbiamo l'esperienza non lontana che ce lo conferma.

Noi siamo stati tutti concordi nel desiderare la costituzione, perchè gli uni amavano largamente la libertà, gli altri forse più specialmente l'ordine; ma la libertà e l'ordine che fanno la forza del governo si trovano in una buona costituzione; ed allorchè questa è sospesa per un tempo indeterminato, è da temere che si rinnovino gl'inconvenienti di una monarchia pura, che diventi vaga, incerta l'espressione della pubblica opinione, che essa si proclami in piazza, cioè con quelle forme di rappresentanza, delle quali talvolta abbiamo conosciuto il pericolo.

Egli è perciò che inoltrai il mio emendamento e desidererei che ad ogni modo la proposta fosse formulata in guisa che la libertà sia salva, e che siano sicuri di ripigliarne il libero esercizio quando le circostanze ce lo permetteranno.

Boncompagni. Il deputato Sineo nel rispondere alle mie parole

credette forse che allorquando io accennava alla potenza della pubblica opinione, la quale supera quella delle istituzioni, io accennassi alle dimostrazioni tumultuarie delle opinioni della pubblica piazza.

Signori, questo non fu il mio pensiero, io credo che la potenza della pubblica opinione si manifesti soltanto all'Assemblea legislativa, non credo poi convenga andarla a cercare nei tumulti della pubblica piazza; la forza della pubblica opinione si sente nella coscienza di ognuno, ed è una potenza alla quale nessuno si sottrae impunemente.

Si è detto dal preopinante che conferendo al Governo il potere legislativo ed esecutivo, implicitamente si veniva anche a concentrare il potere giudiziario; ma, o signori, tutti quelli che conoscono il diritto sapranno che altro è il potere giudiziario, altro è il potere legislativo e l'esecutivo.

Qui io non mi tratterò in discussioni concernenti definizioni che sono famigliari a tutti quelli che hanno fatto qualche studio di diritto; ma tutti sanno pure che allorquando si procede ad un giudizio, allorquando il Governo vuole procedere irregolarmente in altra forma che non è prescritta dalla legge, egli potrebbe urtare.

Inoltre si è detto nel progetto da noi proposto che erano salve le istituzioni costituzionali, cioè appunto lo Statuto; dunque nel dare questo mandato di fiducia al Governo, noi gl'imponiamo implicitamente la condizione che osservi senza distogliere chicchessia dai suoi usi ordinari; si è detto anche che si conferiva il potere per un tempo determinato, il preopinante propone che si diano questi poteri per tre mesi; ma non era meglio dire, per tutto il tempo che richiederà la necessità della patria? io dissi finchè dura la guerra si vuol provvedere a due cose, finchè dura la guerra si vuol provvedere conferendo al Governo, a dargli i mezzi di mantenere l'ordine interno; questo mandato gli è dato per il tempo, in cui può durare la guerra, e le straordinarie facoltà che si conferiscono al Governo terminano con essa; io non so quando sia per terminare lo stato straordinario degli animi sì dell'interno che dell'esterno, quindi possono essere necessarie le facoltà del Governo, perciò credo di non votar troppo, votando che il Governo concentri in sè il potere esecutivo e legislativo finchè dura la guerra.

Molte voci. La chiusura! La chiusura!

Balbo. Secondo l'osservazione del deputato Boncompagni, tutti gli emendamenti, che portano la prorogazione della Camera, sono un' usur-

pazione al potere esecutivo. Dunque a me pare che la Camera non possa deliberare su tutti questi emendamenti.

Il deputato Sineo ha detto, che niun motivo d'importanza premente, v'era pel suo emendamento; dunque se il deputato Sineo lo proponesse in altro modo, allora potrebbe essere votato. Ma oltre a quello del deputato Sineo vi sono due altri emendamenti. Mi pare che questi sarebbero scartati dalla questione preliminare, se la Camera intenda rispettare quella, che è diritto del potere esecutivo, che è di prorogare la Camera.

Sineo. Io dichiaro che riconosco l'opportunità dell'osservazione in cui concordansi gli onorevoli Boncompagni e Balbo.

Io correggerei l'emendamento, dicendo: venendo il Parlamento prorogato per tre mesi, è concessa in questo intervallo al governo tutta l'autorità necessaria per salvare la patria.

Così se il Re crede di prorogare il Parlamento, noi gli diamo la facoltà di cui può abbisognare.

Presidente. A fronte di questa modificazione il signor conte Balbo insiste?

Balbo. È tolta la mia difficoltà interamente.

Voci. La chiusura, la chiusura.

(È adottata).

Il Presidente mette ai voti l'emendamento Sineo.

(Non è adottato).

Mette in campo l'emendamento dei Deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore.

Buffa. Vorrebbe che si trattasse prima ed a modo preliminare la questione fondamentale che forma l'unico argomento di dissenso fra i deputati: se cioè alla dittatura che si tratta di conferire al governo del Re si prestabilirà un termine fisso o no, rimandando in secondo luogo la questione del termine a fissarsi.

Michelini G. B. Fa osservare, che non si vota in massima; può concretare la sua idea.

Lanza. Io proporrei che sia prorogato per mesi sei.

Pescatore. Si è opposto, che la Camera non può votare in massima: io dico se la Camera crede che sia conveniente questa decisione, allora ne prescinderemo; se poi la Camera non crede di potere prescindere da questo riguardo dei poteri, e crede inutile di occuparsi della questione

essenziale che consiste in vedere se convenga investire per un tempo illimitato il governo del Re di un potere opposto ai principii costituzionali, allora riteniamo l'emendamento.

Pinelli. L'opposizione che si fa all'emendamento proposto dal signor Lanza, Buffa ed altri deputati in quanto al votare intorno ad un principio, non sopra di ciò che è concepito precisamente nel termine di quello che ha presentato il deputato Sineo col quale la Camera prorogava sè stessa, e in conseguenza investiva della prerogativa del potere esecutivo....

Voci. No! no! (*interruzione*).

Pinelli. Del resto, se dai deputati che hanno proposto questi emendamenti si voglia soltanto portare la questione in riguardo al limite di questo termine, allora potranno fare un sotto emendamento a quello che si è proposto. E siccome l'emendamento Ferraris accetterebbe una divisione, quella cioè del provvedimento che si fa al governo esecutivo e legislativo, e quella del tempo per cui si potrebbe questo potere esercitare, allora, dico, l'emendamento verrebbe ad una seconda parte e non potrebbe essere proposto.

Pescatore. Noi proporremo un sotto-emendamento alla proposizione Ferraris, il quale consiste in dire, che il potere straordinario, di cui è investito il governo del re, non possa eccedere un termine, un maximum.

La Camera quest'oggi deve decidere in buona fede.

Il Presidente legge il sotto-emendamento dei deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio e Barbaroux, dove il termine è prolungato a mesi sei.

Pinelli dichiara non potersi ammettere l'emendamento suddetto per le ragioni stesse che militano contro l'emendamento Sineo, che cioè s'invadono, ammettendolo, le prerogative reali.

Buffa, a nome anche degli altri proponenti si riserva di ripresentarlo dopo la votazione della proposizione Ferraris, non che del preambolo Brofferio.

Il Presidente legge quindi il preambolo Brofferio.

Pinelli. Ho domandato la parola per una sola rettificazione; mi pare che si dovrebbe dire *il Parlamento* e non *la Camera*.

Balbo. Io concorro nell'opinione del signor deputato Pinelli, il quale mi pare che volesse anche fare la medesima osservazione, cioè che la Camera non prende *deliberazioni* e non fa leggi, dicendo: prendo que-

ste deliberazioni; credo che non sia neppure bisogno di dire *il Parlamento*. La legge si fa senza mettere intestazione. Il Re la metta poi secondo il solito. Mi pare che si dovrebbe togliere l'ultima frase dalla proposizione, che fece il deputato Brofferio.

Cadorna, propone che dopo la sanzione del Senato si dica *le Camere* in luogo di *la Camera*.

Brofferio. Quello che ora fa la Camera, non è che un progetto di legge; imperocchè questo progetto di legge non avrà forza se non quando sarà sancito dal Senato e dalla potestà reale. Pare adunque a me che possa stare il preambolo. Quando poi questo progetto di legge sarà diventato legge allora il potere esecutivo, pubblicandolo gli darà quella forma che vorrà, per l'intestazione; ma intanto si sappia che la Camera convenne in questa deliberazione per quella considerazione.

Vesme. Mi pare che si otterrebbe lo stesso scopo aggiungendo queste parole: la Camera dei deputati ha proposto, le Camere hanno adottato, il Re ha approvato ec.

Sclopis. Sarà bene, che questo preambolo sia formulato dalle Camere, perchè abbandonando esse una parte della loro facoltà, non si ammette che si facesse ciò sulla sola deliberazione della Camera dei deputati.

Brofferio rappresenta che se il suo preambolo non potrà stamparsi in fronte alla legge negli atti del Governo, potrà conservarsi negli archivi della Camera dei deputati come un documento che non sarà inutile alla storia del primo Parlamento Piemontese.

Bunico. Trattandosi di un atto, per cui la Camera abdica il suo potere legislativo, io credo che propriamente l'autorità del Senato non abbia niente a farvi, e s'ella interviene, non è già per prendere conoscenza di un potere che a noi esclusivamente si appartiene, ma solamente perchè, in forza dello Statuto, il Senato forma uno dei poteri, ma non è già per aggiungere alcunchè all'atto, che noi facciamo. Noi soli abbiamo facoltà per farlo; non è che per la legalità che il Senato interviene.

Levet. Il m'est impossible de laisser cette discussion se prolonger plus longtemps, sans protester contre tout ce qui se fait ici. Nous avons été envoyés par le peuple, en qui réside la souveraineté nationale, pour exercer le pouvoir législatif conjointement avec le Roi et avec le Sénat. Ce pouvoir qui nous a été délégué, nous n'avons pas le droit de le con-

férer à d'autres. Nous ne pouvons pas abdiquer ainsi les droits de nos commettants, sans trahir le mandat dont nous sommes investis. L'on nous dit que les circonstances sont telles qu'il y a nécessité de réunir entre les mains du pouvoir exécutif des moyens d'action extraordinaires; enfin de sauver la patrie en danger. S'il en est ainsi, nul doute que nous ne devions nous empresser d'aider de tout notre pouvoir le gouvernement à surmonter la crise. Je suis très-disposé, pour mon compte à lui accorder un vote de confiance, afin que, libre dans ses mouvements, il puisse conseiller à S. M. d'ajourner le Parlement, s'il le considère comme un entrave dans le moment actuel. Mais je ne consentirai jamais à remettre entre les mains du pouvoir exécutif ne fut-ce que momentanément, le pouvoir législatif qui appartient à la nation, et que je considère comme inaliénable. Je déclare donc que je proteste de tous mes forces contre le décret que l'on veut proposer, mesure sans précédent nulle part, et qui n'aboutirait rien moins qu'à vous faire briser de votre propre main l'œuvre de la constitution. J'invite tous ceux des mes honorables collègues qui partagent ma manière de voir à s'unir à moi dans cette protestation contre un décret qui, dans ma conviction, serait attaché d'illegalité et d'inconstitutionnalité.

Chenal. En face de nouvelles exigences auxquelles on veut nous soumettre, j'éprouve plus que de la douleur; ce que l'on nous demande excède notre mandat. Envoyés dans cette enceinte pour y défendre les libertés publiques, nous n'avons ni la mission ni le pouvoir de les ravir au peuple, de porter sur elles une main sacrilège; elles lui appartiennent de droit; sans que nous ayons la faculté d'en disposer à notre gré, sans que nous puissions un seul instant les suspendre. Elles sont pour nous un dépôt inviolable et sacré. Le mandat de protéger ne peut être celui d'opprimer. Le Statut royal, accepté par les populations, nous traçait un rôle, et vous nous en prescrivez un autre. De quel droit osez-vous intervenir, méconnaître le caractère dont nous avons été revêtus? Tant que nous n'avons pas été mandés ici pour constituer la servitude, je ne pourrai comprendre les mesures dictatoriales qu'on veut nous imposer. Les lois exceptionnelles sont toujours dangereuses; le passé devrait nous l'avoir appris! Ce n'est pas à des hommes que la liberté a élevé au poste d'honneur qu'ils occupent aujourd'hui à réclamer le privilège de l'arbitraire.

Pour justifier ce que l'on nous demande, il faudrait nous prouver

que l'ordre, que l'indépendance d'Italie ont souffert de l'exercice de la liberté; que par elle il y a eu licence et sédition; or je ne vois rien de semblable; ce qui est incontestable c'est que partout les jouissances de la liberté sont regardées comme un élément puissant pour animer un peuple, pour lui donner de la vie, pour le porter à combattre contre l'ennemi; et c'est quand cette liberté nous est plus nécessaire qu'on veut nous la ravir!

Pour légitimer un tel attentat on allègue des circonstances graves, des dangers plus ou moins menaçants, des difficultés gouvernementales insurmontables; on suppose mille motifs sans valeurs. Eh! mon Dieu! messieurs, ce sont là les excuses banales de tous les tyrannies. C'est le langage éternel de tous les despotismes; c'est toujours la même parole; c'est toujours le même refrain, les mots n'ont jamais failli aux intentions. Je cherche en vain des séditions, et je n'en aperçois pas. Parce que quelques hommes se groupent sur une place publique, au nom de je ne sais quelle idée, et à l'excitation de je ne sais quoi, vous alléguez des alarmes qui rien ne justifient. Sommes-nous donc des femmes pur fuir, pour trembler devant des actes inhérents à la vie publique, qui en réalité ne se sont traduits par aucun tumulte dangereux? L'homme qui porte haut le sentiment des ses devoirs ne déserte pas une cause pour si peu.

On cite la dictature naguère établie en France, et sur cette allégation on prétend motiver notre abdication politique; mais on ne peut ici invoquer aucune analogie. Quand vous aurez en face de vous des milliers d'ouvriers communistes, quand la guerre civile aura teint la pavé de vos rues; je comprendrai alors la similitude que vous voulez établir; jusque-là je ne vois rien de sérieux qui autorise vos comparaisons. Où en serions-nous, messieurs, s'il suffisait de quelque individus jetant quelques cris séditieux, pour justifier de tels lois? La liberté serait à la merci d'un ministère, rien ne serait plus facile que d'ameuter quelques hommes, de compromettre par ce moyen les libertés publiques, de rendre tout problématique. En consentant à notre dissolution devant de semblables allégations, c'est nous donner un brevet d'inintelligence, de frayeurs peu sérieuses, c'est nous abaisser. J'ai quelque droit de m'étonner que des hommes qui se disent libéraux viennent vous entretenir d'appréhensions sans consistance. Savez-vous quels sont les coupables? Ce sont ceux qui ont laissé à la tête de nos administrations un grand nombre d'individus

ennemis de nos nouvelles institutions, intéressés à les entraver. Au lieu d'armoniser les hommes et les faits, de faire renaître la confiance publique, de confier la garde des libertés à ceux qui s'en sont montrés les partisans sincères, qui sincèrement les auraient protégées, on a conservé le plus chauds partisans de l'absolutisme. Ce qui aurait marché avec énergie a été soumis à des fluctuations extrêmes; souvent l'inertie a fait place à l'activité; partout il s'est rencontré des incomptabilités de nature à neutraliser les effets qu'on paraissait vouloir obtenir. En face de ces contrariétés après avoir combattu avec tant de bravoure, notre armée a elle même subi ces obstacles; son courage a paru enchaîné.

.....

.....

Il **Presidente** mette ai voti il preambolo del deputato Brofferio, emendato in questi termini:

« Nella suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei Deputati ha adottato. »

(È adottato).

Legge la proposizione Ferraris, Galvagno, e Boncompagni formolata nuovamente nel modo seguente:

« Il governo del re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni. »

(La proposizione è messa ai voti partitamente in tre periodi, ¹ è adottata senz'altra variazione).

Rilegge quindi l'emendamento dei deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore invitando i proponenti a formularlo come aggiunta all'articolo già approvato.

Buffa dichiara a nome dei suoi soci che ritira l'emendamento proposto.

¹ Vi ebbero tre votazioni, nel senso cioè, che il Presidente prima di mettere ai voti separatamente i due soli periodi di cui consta la proposizione, fece votare la clausola relativa al tempo; espressa colle parole: *Durante l'attuale guerra dell'Indipendenza.*

Il **Presidente** legge l'aggiunta proposta dai deputati Valerio e Lanza espressa così: « cessati i pericoli della guerra predetta, sarà adunato entro un mese il Parlamento nazionale. »

Lanza dichiara rinunziare alla sua proposizione, e protesta di non volere prendere parte ad un voto per un atto che non crede costituzionale.

Bufa io pure come il signor Levet, come il deputato Lanza ed altri credo incostituzionale questa legge, epperò mi sono astenuto dal votare.

Valerio ritira anch'egli il suo emendamento aggiungendo queste parole:

Se il governo del re riuscirà vincitore, se Carlo Alberto conserverà quella nobilissima anima che ha mostrato in questa grave circostanza, egli ci ridonerà la nostra libertà; se mai egli non vuol più ridonarcela, nessuna clausola sulla carta basterà; quindi io rinuncio a quell'emendamento.

Galvagno. Desidero che la Camera senta qualche spiegazione su questo progetto di legge, altrimenti il pubblico crederà che si sia rinunziato alle nostre franchigie.

Vi sono dei Deputati che non vogliono votare. Io voto per questa legge, e credo di essere in coscienza, e credo di non rinunziare alla costituzione; perciocchè è detto che durante la guerra il governo del re può fare atti legislativi, e quegli atti legislativi necessari per provvedere alla difesa della patria e delle nostre istituzioni. Quantunque siasi diviso quel progetto in tre parti, io dico che quel progetto non è che di due, l'una delle quali ha per oggetto di stabilire un termine, e l'altra di investire il governo del potere legislativo ed esecutivo, onde possa in forza di questo investimento, fare tutto ciò che veramente è necessario per la difesa della patria: io voto in coscienza e non credo per nulla di rinunziare alle nostre istituzioni nè di rinunziare alla libertà che tanto amo, io credo anzi di servire direttamente alla patria quando intendo in questa circostanza di concentrare il potere per modo che sia unico, forte, risoluto, onde salvi il nostro paese.

Bufa. Astenendoci dal votare, noi non volemmo per modo alcuno impugnare la rettitudine della coscienza altrui, ma provvedere alla nostra: rispettiamo negli altri il diritto di adoperare conforme alle loro convinzioni, ma anche noi vogliamo usare il diritto di seguire la nostra. Crediamo incostituzionale la legge, perchè noi abbiamo dal popolo il mandato di difendere ed applicare lo Statuto, non già di sospenderlo;

abbiamo il mandato di usare il potere legislativo ma non autorità di confidarlo a chicchessia; dal popolo l'abbiamo ricevuto e nelle sue mani e non altre, dobbiamo riporlo appena esce dalle nostre e d'altra parte reputiamo necessario nei presenti pericoli che i poteri siano provvisoriamente concentrati, affinchè più energica, più spedita riesca l'azione loro, e più profittevole in queste supreme necessità. Pare a noi che fosse nelle nostre mani un mezzo costituzionalissimo di giungere a quello scopo medesimo, e sarebbe stato dare un voto di piena fiducia al governo del re; e in questo caso noi pure ci saremmo uniti a voi. Ma posti così tra le supreme necessità della patria e un atto, a nostro credere, incostituzionale, che ci rimane a fare? votare contro non vogliamo, perchè, come dissi, stimiamo necessario questo concentramento dei poteri; votare in favore non possiamo, perchè la nostra coscienza, poco illuminata se volete, ma retta, non ce lo permette. In questo bivio non ci rimane altro che astenerci dal voto, e in questo modo ci sembra di provvedere ad un tempo medesimo e alla nostra coscienza, protestando contro la forma della legge, e ai bisogni della patria, non impedendo che dalla sostanza di esso scaturiscano quei benefici effetti che possano conferire alla salvezza della nazione.

.....

Il Presidente fa procedere all'appello nominale per lo scrutinio secreto sul progetto di legge dei deputati Ferraris, Galvagno e Boncompagni.

Numero dei votanti	141
Maggiorità	73
Favorevoli	95
Contrari	3
Astenutisi dal voto	43

(La Camera adotta).¹

¹ *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione del 1848; — Discussioni della Camera dei Deputati. Tornata del 29 Luglio 1848.

SENATO.

Nigra. Signori Senatori, nel caso attuale, dove ad ogni momento le cose possono farsi più gravi e necessitare istantanee provvidenze, io credo che sia la migliore delle misure possibili quella di mettere il potere nelle mani del Governo del Re.

I ministri, mantenuti in tutta la loro responsabilità, rifletteranno alla gravità che pesa sopra di loro, e sapranno abbastanza maturare le provvidenze che dovranno fare. Non tacerò con quanta soddisfazione siasi da me veduta creare dal ministro della guerra una Commissione consultiva per gli affari di quel suo importante dicastero. Il sistema di simili Commissioni è sovente usato con grande successo dai ministri dell'Inghilterra, ed io desidererei che anche gli altri dicasteri lo seguissero quando lo suggerisce la gravità dei casi, e sono certo che una tale misura può essere di un efficace soccorso alle persone che sono chiamate alla direzione degli affari, ed avrebbe soprattutto l'alta importanza d'imprimere agli atti imposti dai casi d'urgenza tutta la possibile confidenza tanto più se la scelta dei consiglieri sarà fatta di persone speciali e gravi, come appunto quelle che formano la Commissione della guerra.

Signori, io sono fra quelli che guardano come somma qualità d'uomini di Stato il sapersi circondare di buoni consiglieri quando questi giovano alla causa pubblica.

Giovanetti (*relatore*), fa osservare che questo consiglio potrà benissimo essere accolto dal Ministero, ma non potrebbe essere oggetto di discussione, perchè debbe sempre rimanere integra la responsabilità dei ministri. Circondinsi essi di tutti i buoni di cui possono aver mestieri e ben meriteranno del paese; ma siano sempre essi soli responsabili anche dei consigli che cercano e seguono.

Nigra. Il desiderio non è d'imporre un consiglio: il Ministero farà uso del mio semplice suggerimento quando lo giudicherà opportuno. Ho citato che questo si fa dai ministri inglesi, perchè ognuno sa che ad ogni istante, quanto più gravi sono le circostanze, tanto più si vanno creando i mezzi pei casi che si presentano.

Ricci (*ministro delle finanze*). Fra i vantaggi delle forme costitu-

zionali non è l'ultimo quello de' vari progetti che sorgono dai membri del Parlamento.

Noi già avevamo osservato nella gravità dalle circostanze veramente necessario di formare pei diversi dicasteri delle Commissioni delle persone più illuminate, più note per zelo patrio, le quali potessero fornire utili schiarimenti, suggerire delle misure opportune, aiutarci a prendere le occorrenti deliberazioni.

Ma non possiamo che rendere grazie al preopinante, a tutti i membri del Senato ed a tutti i deputati dell'altra Camera i quali ci vogliano essere larghi dei loro consigli, affinchè tutti possiamo pervenire allo scopo supremo, che è quello di difendere la patria, di conseguire la tanto sospirata italiana indipendenza.

Cotta. Prima di votare la presente legge, credo mio dovere d'interpellare il Ministero se, ottenendo il voto di fiducia che ne fa l'oggetto, esso intende di chiederne uno eguale alla Consulta della Lombardia e possa lusingarsi di ottenerlo. Senza di che tutte le misure straordinarie che sarebbero prese dal Ministero per provvedere alle critiche attuali emergenze verrebbero a ricadere tutte sul solo Piemonte, i cui immensi sacrifici gravitano già troppo sul paese, senza che le provincie riunite vi abbiano finora prestato un utile concorso.

Casati (*presidente del Consiglio dei ministri*). Il Ministero si adopererà immantinenti perchè la Consulta lombarda concorra nello stesso voto di fiducia con quella alacrità di cui le Camere vengono di dare l'esempio. Si avrebbe già un argomento delle disposizioni della Consulta dall'aver immediatamente accolta la proposta dal prestito di 100 milioni da farsi a carico di tutti gli Stati riuniti, assumendo esso pure la responsabilità in proprio del debito da contrarsi, ed anzi scorgendo in ciò un'espressione formale di quella unione che costituisce delle diverse provincie un solo ed unico Stato.

Cotta. Ringrazio il Ministero delle spiegazioni date su di un punto così essenziale per tranquillare l'opinione pubblica sul concorso di tutti gli Stati riuniti in tutte le misure che il Ministero sarà per prendere nelle attuali emergenze in virtù del voto di fiducia che si sta per accordargli.

De Cardenas. Domando la parola.

Non certamente per elevare delle difficoltà, ma per mettere le cose più chiare, io dimanderei che il nostro voto di fiducia al Ministero, col-

l'accordare al potere esecutivo la facoltà, direi dittatoria, fosse limitato strettamente alle condizioni che la Consulta veneta e lombarda dessero il medesimo voto e si associassero per la loro parte a quest'atto, affinché ne siano pareggiate le condizioni. In difetto si verrebbero a dissociare invece di consociare le popolazioni, come appunto è nostro dovere.

D'Azeglio. Noi non possiamo imporre le nostre condizioni agli altri: noi abbiamo presa questa determinazione perchè suggerita da un bisogno di urgenza; noi non possiamo dunque imporla, e sarà espressa dalla Consulta medesima.

De Cardenas. Io non parlava d'imporre le nostre condizioni alla volontà degli altri; dicevo solo di dare il voto condizionato a quella circostanza, e che si trattassero tutti egualmente; il che riesce cosa giusta ed utile per tutti.

Defornari. Io trovo tuttora opportuno di sottoporre alla saviezza dei colleghi preopinanti i seguenti riflessi. Quanto al dubbio del senso che possa avere il voto nostro nel conferire alla persona del Re i poteri necessari per la salvezza della patria, senza punto alligarne l'esercizio alla composizione dell'attuale Ministero, siccome il diritto di scelta dei ministri già gli appartiene in virtù dello Statuto, non può cadere in mente che menomato sia questo diritto dall'essere nella real persona cumulati gli altri nostri poteri legislativi.

Quanto poi al vantaggio, certamente è opportuno che dalla Consulta lombarda e veneta sieno ad un tempo conferiti al Re gli stessi poteri: noi diamo loro questo esempio per uno spontaneo sentimento e di intiera fiducia e di necessità di circostanza ed utilità comune; al certo seguiranno essi per le stesse considerazioni più ancora immediate ed evidenti a loro riguardo, non che per lo stesso spontaneo sentimento di fiducia, d'ammirazione e di riconoscenza, l'esempio stesso, senza che sia luogo a farne una condizione alla deliberazione nostra.

Alfieri. Appoggiando io pure l'opinione spiegata nei nostri uffizi, mi era proposto di presentare un emendamento alla legge nei termini del progetto che ci viene mandato dalla Camera dei Deputati. A quest'idea aveva poi rinunciato perchè credeva che l'intelligenza di questi termini fosse tale per tutti noi che non rimanesse il dubbio sull'indirizzo che aveva il voto di confidenza che si veniva di dare; tuttavia per le parole pronunciate in questo consesso mi torna il dubbio che questa

intelligenza non sia così compiuta e chiara come mi era immaginato; credo dovere di coscienza, non per eccitare diffidenza e fare atto di opposizione, ma perchè almeno sia chiarita con tutta la pienezza desiderabile la volontà nostra, che questa legge esprime, di riproporre l'emendamento da me preparato. Quest'emendamento sarebbe espresso nei termini seguenti:

« Il Re è investito, durante l'attuale guerra di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà quindi per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale, in conformità degli articoli 65 e 67 dello Statuto fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni, salvo sempre l'integrità dello Statuto costituzionale. »

Questo emendamento che io propongo non è un semplice cangiamento di parole, poichè io non ricerco il merito della parola se non in quanto spiega o dissimula il vero concetto che si ha. Tende invece ad introdurre un modo di dire, una formola la quale abbia la sua radice nello Statuto medesimo. Ora, quell'espressione di *Governo del Re*, la quale si usa volgarmente nel linguaggio parlamentare nello stesso senso che si direbbe il *Ministero*, non ha, come diceva, la sua radice nella Costituzione, ove si voglia farle significare la personificazione del potere esecutivo e non il suo modo di azione. Nello Statuto infatti laddove è definito come sia per essere retto lo Stato, considerata la somma delle cose, si dice che il governo è monarchico e rappresentativo; poi si viene alla distinzione dei poteri, quindi in altro luogo si parla degli agenti del potere esecutivo, della loro responsabilità, del modo di nominarli e revocarli; ma in nessun luogo si fa uso in questo senso di questa espressione: *Governo del Re*. Da questo riflesso mi è venuto il dubbio che forse, usando una espressione costituzionalmente nuova, si potesse immaginare che si fosse voluto creare una cosa nuova, e che s'imponesse al Re un vincolo di solidarietà lesivo della sua sovrana prerogativa, quasichè la nostra fiducia nell'attuale Ministero fosse il movente che ci trasse a dare al Re quell'ampiezza di poteri; mentre io sono persuaso che il Parlamento (ed intendo per Parlamento tutta la rappresentanza nazionale costituita dallo Statuto medesimo) esprimendo il voto della nazione, si è con essa portato istintivamente verso il Re, ed ha inteso che, mediante i ministri responsabili di sua libera elezione eserciti nel modo e pel tempo indicato nella proposta di legge quell'autorità straordinaria che gli è conferita

per salvare la patria, per preservarla dai maggiori pericoli. E questa fede poi, io lo torno a dire, l'abbiamo nel Principe benefattore del suo popolo, nel più intrepido difensore dell'italiana indipendenza.

.....

.....

Della Torre. Appoggio l'emendamento proposto dal preopinante. L'espressione *Governo del Re* parmi ambigua, cioè potendosi considerare come comprendendo in sè il Re ed il Ministero attuale, il che forma in questo momento il vero governo. Noi certamente non intendiamo affievolire la prerogativa regia, cioè togliere al Re il diritto di cambiare il suo Ministero; di cangiare anche tutti od in parte, se gli piace, i suoi ministri. Questo è il diritto intangibile della Corona e non è certamente al momento in cui commettiamo nelle mani del Re tutti i destini della patria che vogliamo privarlo di una così importante e necessaria prerogativa. Dobbiamo adunque adottare l'emendamento del preopinante dando il voto di fiducia esclusivamente al Re. Che, se si temesse che questa variazione, nel rendere necessario il ritorno della legge nell'altra Camera, ritardasse una decisione così urgente a prendersi, dobbiamo con una solenne dichiarazione, la quale faccia ad esso, dichiarare il vero senso che il Senato dà a queste parole, *Governo del Re*. Prego i signori ministri presenti a dichiarare se l'intendono come noi, che l'art. 65 dello Statuto resti tuttora in pieno vigore, e che al Re spetti sempre il diritto di nominare e di revocare i suoi ministri.

Di Collegno Luigi. Io ammetto che la parola *Governo* si usa nell'art. 2 dello Statuto in un senso che abbraccia i tre poteri legislativi; ma osservo che nell'art. 59 dove si parla anche di governo, si esprime appunto il solo potere esecutivo: sta infatti prescritto in quell'articolo che le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri fuori dei propri membri, dei ministri e dei commissari del Governo. Or questi commissari non possono essere destinati dal Parlamento, ma si dai ministri, a parlare nelle Camere delle cose che dal Ministero si propongono.

Si aggiunge che nell'art. 67 dello Statuto medesimo, dopo essersi accennata la responsabilità dei ministri, viene stabilito che le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro. Ora, poichè oltre le leggi che derivano dal concorso dei tre poteri si parla di altri atti del Governo, non può nascere dubbio che

si tratta di quelle provvidenze del potere esecutivo per le quali si richiede, non men che per le leggi, che un ministro le rivesta della propria firma. Per queste considerazioni io credo che il testo del progetto di legge che ci viene presentato non abbisogni di altra più chiara redazione nel senso in cui l'avrebbe proposto il proponente.

Ricci (*ministro delle finanze*). Parmi che l'emendamento proposto dal Marchese Alfieri riguardi ad una varietà di parole, cioè alla forma, piuttostochè alla sostanza. Siamo tutti perfettamente d'accordo: non può cadere dubbio sull'importanza, sulla valutazione, sull'esercizio dei poteri straordinari che il Parlamento affida al potere esecutivo sotto nome di *Governo del Re*. Quantunque possa quest'espressione in un senso amplissimo abbracciare la riunione di tutti i poteri, però si suole e si deve propriamente usare per designarne l'autorità esecutiva, cioè del Re, esercitata per mezzo di ministri responsabili. Già il signor cavaliere Collegno ha osservato che questa stessa interpretazione è compresa nei varii articoli dello Statuto; ma, per quanto noi siamo nuovi ancora, almeno non sia lunga, antica la pratica nostra nel governo costituzionale, mi pare che vi siano varii esempi i quali spiegano questa precisa e particolare intelligenza nelle varie leggi adottate dal Parlamento per la riunione dei Ducati. Nelle disposizioni che si davano per istabilire l'unione è particolarmente detto in alcune: « Il Governo del Re, per mezzo di decreti reali, provvederà allo stabilimento, all'abolizione delle linee daziarie, alle variazioni di tariffe, a varie provvidenze interinali necessarie per formare la fusione. » In questo senso le parole il *Governo del Re* s'intendevano precisamente il potere esecutivo cioè l'autorità del Re esercitata per mezzo di Ministero responsabile. Dunque pare che non possa cadere dubbio intorno al valore dell'espressione il *Governo del Re*; anzi parmi quest'espressione più costituzionale che quella suggerita dal Senatore Alfieri; la quale è limitata unicamente a parlare del Re. Secondo lo Statuto nostro vi ha una differenza rimarchevole, che non vuol trascurarsi: bisogna distinguere la persona del Re dalle prerogative che esercita. La persona del Re è dichiarata sacra ed inviolabile; nessuna eccezione, nessuna rimostranza può farsi a quanto il Re crede opportuno; ma l'esercizio della sua autorità è soggetto a certe forme, la prima delle quali si è quella di un agente responsabile il quale possa essere chiamato a rendere ragione delle disposizioni. Quindi non pare che convenga mai separare la persona dall'esercizio della sua autorità, come in certo qual

modo potrebbe metter dubbio la proposta del signor marchese Alfieri, la quale distingue il Re, per dir così dal suo Governo, non in una cosa personale, ma in quanto all' esercizio delle sue prerogative. Soggiungo di non credere che sia venuto il dubbio a nessuno, ma se fosse venuto, sarebbe certamente un dubbio che accennerebbe poca pratica nelle cose costituzionali, che il voto di fiducia, così chiamato, proposto al Parlamento per il *Governo del Re*, riguardasse in qualche modo più il presente che qualunque altro Ministero. La fiducia è data a chiunque sarà in esercizio del potere, ed il Re sarà sempre in pienissima facoltà, sarà sempre nei termini della sua prerogativa quante volte vorrà mutare i suoi agenti, nè sarà tenuto a renderne mai ragione alcuna. Saranno sempre rivocabili quegli agenti a cui egli credette di affidare parte della sua autorità, od almeno quella di cui deve valersi per farla conoscere al pubblico, per servire d'intermezzo, sia colla nazione, sia coi poteri costituzionali; di maniera che io non ravviserei la necessità di variare l'espressione al *Governo del Re*; anzi ravviserei qualche improprietà nel distinguere la persona del Re dal suo Governo, per quanto riguarda l'esercizio del potere esecutivo.

Alfieri. Vorrei fare due osservazioni: la prima sarà diretta a giudicare l'espressione che io ho usato nell'emendamento; e nel comporlo mi sono servito dello Statuto proclamato.

Lo Statuto dice al Re solo appartenere il potere esecutivo.

« Art. 6. Il re nomina a tutte le cariche dello Stato. »

« Art. 7. Il Re solo sanziona le leggi. »

« Art. 8. Il Re può far grazia. »

« Art. 9. Il Re convoca » ec.

Dopo l'uso che ho fatto del nome del Re nel mio ammendamento stesso nella sua opportunità, io aveva già rinunciato di presentarlo, perchè credeva che l'intelligenza di questi termini fosse presso di noi la stessa; ma siccome da alcuni nostri colleghi è stato pronunciato che si trattava di fiducia nel Ministero, ho creduto, mediante la presentazione dell'emendamento a cui avea, come dissi, rinunciato, di rimettere la questione al punto essenziale, non per altro se non che non vogliamo esprimere un voto di diffidenza verso nessuno, ma è al Re che vogliamo dare un voto di fiducia.

Ricci (*ministro delle finanze*). La proposta dell'articolo, siccome è redatta, eccede senza dubbio quello che suol chiamarsi voto di fiducia.

Voto di fiducia generalmente chiamasi una somma preventiva data senza una particolarizzata specificazione, una speciale autorità. . . .
 insomma qualche affidamento di particolar autorità, che direi quasi indeterminata. Quindi non vi ha dubbio che nessun Ministero, nissuna autorità speciale avrebbe potuto chiedere un voto di fiducia in termini così larghi, com'è stato proposto alla Camera dei deputati, di maniera che non c'è dubbio che il voto è stato espresso in favore, in attestato di affetto al Sovrano.

I poteri straordinari sono stati affidati, non dirò solo principalmente ma quasi unicamente al Re. Su questo, direi nel linguaggio parlamentario, non vi può cader questione.

Credo poi che noi tutti, il paese tutto debba essere veramente soddisfatto e riporre le speranze di buon successo anzi di elementi di vittorie irresistibili in quell'entusiasmo che si è manifestato di amplissima fede nel Re, mentre anche nelle persone meno pratiche, quelle che in certi momenti potevano essere allarmate da notizie esagerate, da pericoli eccedenti il vero, il voto si manifestava sempre nella fede illimitata nella sapienza del Re, come l'unico salvatore del paese. In questi momenti ne' quali la nazione trovasi in gravi contingenze e vede pericoli forse maggiori del vero, esagerati dalle circostanze, dalle notizie meno esatte, la sua fiducia si volge unicamente al Re.

Questo è il segno maggiore, non solo di perfetta armonia, ma anche di essere disposti a far qualunque estremo sacrificio per la difesa, per l'amore del Re, pel paese stesso.

Questa io la credo la garanzia di ogni buon successo, garanzia che assicurerà ad un tempo la sorte d'Italia. Quindi io non potrei se non rallegrarmi di questo sentimento, ed esprimere, come credo non vi sia dubbio, che il voto e le ampie autorità confidate al Governo sono date unicamente alla persona del Re, il quale le regolerà nelle forme che giudicherà migliori e con pienissima soddisfazione senza dubbio di tutto il paese.

.....

Giovanetti (*relatore*). Il Senatore Alfieri ed altri meco fecero presenti le difficoltà che potevano nascere dall'espressione di *Governo del Re* e la Commissione ha realmente creduto che vi avesse una certa qual dubbiozza, mentre era d'altronde certissimo che al Re si volge il na-

zionale istinto, al Re che ha tanti titoli ad essere amato e adorato. Ma nello stesso tempo ho osservato che l'introdurre uno specifico emendamento che rispondesse al vero senso che si dà alla parola *Governo del Re* potrebbe recare degli indugi che in questa circostanza sono da evitarsi a tutto potere.

Conseguentemente si volle che tenessero luogo di emendamento le spiegazioni le quali sono stato incaricato di esporre nettamente nel mio rapporto.

Egli è nei termini che ho avuto l'onore di esporre e che furono unanimemente approvati dalla Commissione, che si deve intendere la controversa locuzione.

Noi abbiamo dovuto insistere su questo intimo senso; noi v'insistiamo perchè v'ha pur troppo qualche esempio parlamentare che reca che nell'atto di dare la fiducia al Re si è voluto imporgli un Ministero. Mi sovviene essere questo accaduto al tempo della Reggenza in Inghilterra, quando fu accordata al principe di Galles colla espressa condizione che mantenesse il Ministero Pitt.

Il nostro paese avrebbe sicuramente veduto con sommo dolore che si menomasse in alcun modo la prerogativa reale se il voto di fiducia non lasciasse liberissima la facoltà di cui il Re viene investito dallo Statuto.

Perciò la necessità delle fatte spiegazioni, perciò l'ordine formale della Commissione conforme all'intenzione di tutti gli uffici di ben chiarire che l'istinto nazionale si volge al Re come ad un padre da cui si hanno prove e di affetto e di amore, e di ogni sacrificio pel bene de' suoi popoli e di tutta l'Italia. Con questi sensi unicamente ha creduto la Commissione di poter adottare il progetto della legge stato inviato dai deputati.

Aggiungerò poche parole, e non mi servirò di parole mie, ma di parole *nate dal cuore* e con così energica breviloquenza espresse dal Marchese Alfieri. *Nessuna diffidenza per alcuno, ma solo fiducia nel Re, palladio della Nazione e della Monarchia.* Dopo di questo io non farò che un cenno su quanto ha osservato il senatore de Cardenas relativamente alla Lombardia. A questo riguardo la Commissione aveva posto mente che la Consulta mantenuta in Lombardia veniva a far risaltare omai in modo non equivoco la separazione che, invece dell'unione, produceva questo sistema sotto la legge imponente della necessità adottata dal Senato.

In oggi viensi a scorgere che, mentre sono fra noi provvedimenti concentrati i poteri del Re, affinchè possa usarne a salvezza della patria e delle nostre istituzioni, il potere esecutivo rimane nella Lombardia e nella Venezia subordinato alle Consulte e ad un tempo senza quella responsabilità che incontra fra noi. Ma la Commissione non ha potuto di vincolarsi da questo fatale antecedente; ha dovuto riconoscere che non vi aveva altro ripiego fuor di quello di reclamare la stessa fiducia dalle Consulte, di Lombardia e delle provincie venete. Porre questo assenso delle medesime per condizione sarebbe inopportuno ed implicante. Il Presidente del Consiglio promise che il Ministero vi si adopererebbe; non può esigersi di più dal suo canto. Confidiamo nel senso politico dei Lombardi. Quello che si operò in Piemonte dal mirabile nostro istinto nazionale sarà operato in Lombardia e nella Venezia dalla grande e feconda idea italiana.

Il Presidente. Dà lettura del proemio e dell' articolo unico della legge.

Comunica quindi l' emendamento del senatore de Cardenas in cui si propone un articolo addizionale così concepito:

« Art. 2. Queste disposizioni avranno effetto soltanto dopo che siasi fatto un atto analogo al presente dalle Consulte straordinarie lombarda e veneta. »

La Camera non appoggia l' emendamento, e procede alla votazione sul complesso della legge per isquittinio segreto che riesce adottato con 29 voti favorevoli su 30 votanti. ¹

Osservazioni sulla costituzionalità e sul merito della legge del prestito obbligatorio emanata in virtù dei poteri straordinari conferiti al Governo.

CAMERA DEI DEPUTATI.

Albini. Alcuni degli illustri oratori che mi precedettero accennarono all' illegalità ed incostituzionalità di cui si accusano le leggi del 7 set-

¹ *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; — Discussioni del Senato del Regno, Tornata del 30 Luglio 1848.

tembre. Ma nessuno ha toccato questo argomento, se non incidentalmente; eloquenti e sagaci oratori hanno già dimostrato doversi rigettare la proposta della Commissione, e ciò con ragioni economiche. E giacchè la questione intorno la validità di queste leggi è stata elevata e proposta formalmente, credo debito mio d'intertenermi intorno a questo argomento.

Egli è pur necessario che questa questione sia trattata e risolta, che si tolga ogni dubbio e venga illuminata su questo punto la pubblica opinione; è vorrei che una voce più potente della mia si fosse levata per provare al paese che non esistono i difetti d'illegalità e d'incostituzionalità che si oppongono alla legge del prestito forzato. Io non assumo questo argomento per difendere il Ministero; ciò che non credo necessario, ma solo per esternare la mia convinzione su questo proposito.

Si è detto che le leggi del 7 Settembre intorno al prestito forzato non possono essere valide perchè non potevano, secondo lo Statuto, imporre gravezze ai cittadini senza il consenso del Parlamento, che non vale il ricorrere alla legge del 2 Agosto, perchè non si giustifica la violazione dello Statuto invocandone un'altra. Si vuole che il Parlamento non avesse potestà d'investire dei poteri straordinari il governo del Re, e si allega per ragione principale che noi mandatarii del popolo non possiamo delegare un'autorità che ci è stata delegata. Chi ragiona in questa guisa, trasporta la gretta teoria del mandato civile nel mandato politico o legislativo.

Ma il volere giudicare degli effetti del mandato legislativo colle norme del mandato civile, è uno sconvolgere il diritto politico, un alterare intieramente il nostro mandato; se si dovesse giudicare degli effetti e del valore del mandato politico, colle norme del mandato civile, noi cadremmo in assurdi e ci avvolgeremmo in difficoltà inestricabili, e primamente converrebbe asserire, che quelli che ci hanno dato il mandato lo possono revocare a loro beneplacito, o che lo possono limitare od estendere a loro talento. Il che ripugna alla natura e allo scopo del mandato politico, e può esser causa di gravi errori. Quindi è che nelle costituzioni anche democratiche gli elettori non possono imporre ai loro deputati alcun mandato imperativo, e l'elezione politica non attribuisce una rappresentanza speciale del collegio da cui ciascun deputato è eletto, ma la rappresentanza nazionale; sarebbe adunque uno scemare di troppo la dignità del nostro mandato riducendolo alle meschine proporzioni

d'una procura e regolandolo colle norme del dritto privato. Il Parlamento pertanto congiuntamente al Re rappresenta la nazione; riunisce in sè la sovranità nazionale; può fare tutto quanto farebbe la nazione stessa se potesse esercire da sè. Qual'è la conseguenza che da ciò succederà? È che noi non individualmente ma collettivamente in quanto formiamo quest'assemblee non abbiamo un'autorità precaria e quasi prestata, ma un'autorità suprema e propria di cui c'investi la legge fondamentale!

Tanto nei governi monarchico-costituzionali quanto nei democratici l'elezione che si fa dai collegi elettorali non è tanto la nomina di un mandatario, o la collazione di autorità, ma piuttosto la designazione della persona che dee esercitare nel Parlamento l'autorità sovrana di cui questo è investito. Dico Parlamento, perchè infine ciascun di noi individualmente non ha alcun potere. Se pertanto la Camera come corpo legislativo è investita di parte della sovranità, questa, o signori, non ha altri limiti che quelli che le vengono segnati dalla giustizia e dal bene della patria. Entro questi limiti essa può col concorso degli altri due poteri fare tutte quelle leggi che la pubblica utilità esige. Se adunque in momenti supremi in cui la patria era in pericolo, quando richiedevasi la massima energia di risoluzione e la massima prontezza di esecuzione, la Camera credette necessario d'investire il governo del Re temporariamente, e salve le guarentigie costituzionali anche del potere legislativo, non solo non eccedette per alcun modo i limiti del suo potere, ma non fece anzi che esercitare un atto della sua autorità suprema, ed il concorso degli altri poteri rendette quest'atto per ogni aspetto legittimo. Con ciò noi ci spogliammo dell'autorità nostra, perchè il delegato non esercita un'autorità propria, ma l'esercita a nome del delegante, ma conferimmo l'autorità al governo che la esercitò in nostro nome coll'obbligo di renderne conto. Per conseguenza se è vero, come io credo indubitato, che la sovranità non ha altro limite che il giusto ed il bene della nazione, cioè che è d'uopo faccia tutto ciò che è conforme alla giustizia ed al bene della patria, è indubitato che se il bene della patria esigeva in quegl'istanti solenni in cui l'indugio o la lentezza poteva essere morte, in tali circostanze della patria potevamo senza violare per nessun modo il dover nostro, conferire questi poteri straordinari al governo del Re.

Io potrei qui addurre le ragioni che allegano i pubblicisti inglesi i

quali affermano che il Parlamento col Re rappresenta la nazione nel modo stesso che se ella fosse presente ed agisse, ma non parmi necessario ricorrere a questa definizione di diritto per convalidare quanto ho detto finora. Se non che non solamente il principio di diritto pubblico che ho accennato, ma l' esempio di quelle nazioni che già da gran tempo godono del governo costituzionale, ci dimostra che il nostro atto del 29 luglio non è nuovo nella storia parlamentare; se noi consultiamo la storia del Parlamento inglese che si ravvisa onnipotente, vedremo che il Parlamento inglese riconosce l' autorità di aumentare e di diminuire il potere del Governo; se consultiamo la storia di Francia, vedremo come il Parlamento francese esso pure in circostanze non tanto solenni come le nostre, nello scadere di luglio ultimo scorso in circostanze non tanto urgenti esso pure investì il Governo di poteri straordinari, riflettenti i tributi; se colle leggi del 30 Fiorile anno X, osserviamo il decreto del 17 Settembre 1814, il Parlamento di Francia conferiva al Governo la facoltà di abbassare e di elevare provvisoriamente la tassa delle dogane, di accrescere o diminuire i diritti d' importazioni delle merci estere.

Coll' ordinanza del 2 Settembre 1833 avendo il governo francese ecceduto quel mandato le Camere la ratificavano. Ora la ratifica e i *bill d' indennità* che suol concedere il Parlamento inglese al governo quando abbia fatto una legge senza autorità, dimostra che i Parlamenti possono dare al Governo delle facoltà che altrimenti non avrebbe.

Che più? Non abbiamo noi medesimi già in altre circostanze riconosciuto di aver potestà di dare un mandato al Governo del Re facoltà di provvedere per le operazioni elettorali di quei paesi; facoltà che non avrebbe avuta, se non glie l' avessimo conferita?

Se l' abbiamo fatto in altre circostanze, non si dica che in quei casi trattavasi di cose di poca importanza. Imperocchè se il Parlamento ha questa facoltà di conferire poteri straordinari al governo del Re come risulta dal sin qui detto, esso solo è giudice del quanto possa concedere e dei casi in cui possa usare di questo potere.

Se adunque il governo del Re era investito temporaneamente in forza della legge 2 Agosto del potere legislativo del Parlamento per provvedere ai bisogni della patria, non è egli evidente che poteva valersene per procurarsi mezzi pecuniarii di cui eravi estremo, urgente bisogno? Che quindi è inutile in questo caso l' allegare che secondo lo Statuto non possono i cittadini essere gravati d' imposizione senza il

consenso del Parlamento, perchè il governo del Re agì in ciò come delegato di esso.

Se non che si è detto altresì che la deliberazione 29 Luglio non sarebbe valida, perchè noi non eravamo in numero sufficiente per deliberare; ma questo è contraddetto dagli atti stessi del Parlamento, dai quali consta che era presente più della metà dei membri.

Io son ben lungi dal biasimare quelli che si astennero dal votare, perchè chi agisce secondo sua coscienza, non può per nessun modo meritare biasimo; ma questo non può invalidare la deliberazione, che altrimenti ne verrebbe la conseguenza che dipenderebbe da due o tre di impedire al Parlamento le sue deliberazioni.

Laonde qualunque sia il motivo per cui alcuni si sono astenuti dal votare in quella seduta, purchè il numero dei votanti sia sufficiente e siasi proceduto legalmente, purchè nelle deliberazioni siansi osservate, come si osservarono, le forme essenziali per la sua efficacia, la deliberazione non può risguardarsi che valida.

Si oppone alla deliberazione del 29 Luglio che fosse stata presa sotto l'impressione del timore. Ma in verità mi fa meraviglia che si voglia impugnarla con una siffatta obiezione, che è manifestamente contraria al fatto, e mi giunge del tutto nuova.

È vero che avanti al palazzo del Parlamento eranvi assembramenti; ma nè io nè altri si è accorto che si sia minacciato in alcun modo l'assemblea; nè nessuno e nemmeno quelli che uscirono ed udirono le grida, nessuno di essi fece pur cenno che il Parlamento non fosse libero; neppure quelli che si astennero dal votare. Essi allegarono tutt'altra ragione che quella della mancanza di libertà.

Queste riflessioni basteranno, io spero, a far conoscere che nè la legge del 2 Agosto, nè quella sul prestito forzato, la quale per altro è già in parte eseguita sono per nessun rapporto contrarie allo Statuto.

SENATO.

Della Torre.

Siccome però colla dittatura in questi ultimi giorni conferita al Re pargli

¹ *Atti del Parlamento Subalpino.* Senato del Regno; Sessione del 1848. Tornata del 1° Agosto 1848.

conferita anche la facoltà di fare quali e quanti prestiti si possano rendere necessari per la salute dello Stato, così egli interpella il ministro se l'attuale proposta di legge, a fronte della suddetta reale plenipotenza, non sia inutile, ovvero se per caso creda il Ministero la facoltà di far prestiti in genere non compresa nella dittatura preaccennata.

Ricci (*ministro delle finanze*). Io ritengo che nella facoltà conceduta al Re nei passati giorni si sia già pienamente compresa pur quella di contrarre prestiti quali e quanti la salute della patria consigli, salvo solo il rendere poi col mezzo della responsabilità ministeriale la debita ragione. Ma osservo che una autorizzazione speciale ed esplicita data già sinora da parte del Parlamento è sempre pel Governo un voto da preferire ad un' autorizzazione generale ed implicita; epperchè, stantechè l'attuale legge era già passata nella Camera dei deputati, il Ministero miglior partito credette il chiederne l'approvazione anche al Senato.¹

.....

Proposta per la *Cessazione dei poteri straordinari conferiti al Governo del re con la legge del 2 Agosto 1848.*

CAMERA DEI DEPUTATI.

Il **Presidente**. L'ordine del giorno chiama lo sviluppo della proposizione Albini, di cui ho l'onore di dare lettura alla Camera:

« Ritenuto che una legge non può cessare di aver forza che per virtù di un'altra legge, il sottoscritto presenta il seguente progetto di legge:

» Articolo unico. La legge del 2 Agosto ultimo passato sulla concentrazione dei poteri legislativi ed esecutivi nel Governo del Re è abrogata. »

Il deputato Albini ha la facoltà di parlare.

Albini (*dalla ringhiera*). Signori, la lettura della proposta da me fatta mi potrebbe dispensare da ogni sviluppo, perchè essa è tale, a mio

¹ *Atti del Parlamento Subalpino*. Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 2 Novembre 1848.

avviso, che dimostra da sè stessa la sua importanza e necessità; tutta volta permettetemi ch'io esponga alcune brevi riflessioni.

Vi ha una legge la quale conferisce al Governo del Re poteri straordinari, cioè concentra in lui i poteri legislativi ed esecutivi *durante la guerra dell' indipendenza*. È vero che il Ministero ha dichiarato solennemente alla Camera, e la Camera ha formalmente accettato le dichiarazioni che esso intende cessato il vigore di questa legge; ma parmi evidente che ciò non basta a far sì che questa legge abbia cessato di avere la sua forza. Questa dichiarazione, accettata dalla Camera, non altro prova se non che e il Ministro e la Camera credono che la forza di quella legge è cessata. Ma questa opinione non basta. D' uopo è che questa opinione sia formulata in modo legislativo e quindi abbia forma, carattere ed autorità di legge, senza di che la legge del 2 Agosto che conferì al Governo del Re facoltà straordinarie, rimarrebbe in vigore; si esige insomma il concorso legale dei poteri che quelle leggi stabilirono, che conferirono quelle facoltà, perchè esse possano essere rivate perchè quella legge possa cessare d' avere effetto.

Oltre di che havvi un'altra ragione che rende necessaria la legge che venne da me proposta. La legge del 2 Agosto conferisce i poteri legislativi nel Governo del Re *durante la guerra dell' indipendenza*. Se stiamo alla letterale disposizione di questa legge, converrebbe affermare che tuttora durano nel Governo del Re questi poteri, perchè la guerra non è terminata, le armi posano ma non sono certamente deposte; le spade stanno, ma minacciose in atto di levarsi da un momento all' altro a vendicare il sangue dei nostri fratelli, e conquistare interamente l' indipendenza.

Egli è vero per altra parte, che le circostanze le quali determinarono la Camera a conferire quei poteri ora si possono dire cessate. Allora i disastri della guerra avevano messo uno sgomento generale; l' armata era in ritirata, il nemico stava per minacciare il cuore stesso del Piemonte, quindi era d' uopo che il Governo del Re avesse libera facoltà di prendere quelle risoluzioni che la gravezza del pericolo esigeva colla massima energia e metterle in effetto colla massima prontezza. Queste circostanze sono ora cessate, ma la legge sussiste ancora in modo che interpretandola secondo il significato suo grammaticale converrebbe dire che ancora sussistono.

Suppongasì che un altro Ministero sottentri, che abbia una diversa opinione; certo finchè il Parlamento è radunato, non è a temere che il

Ministero si prevalga della legge del 2 Agosto. Ma suppongasì che il Parlamento sia prorogato, che il Ministero, incalzato da circostanze imprevedute, creda di dovere usare poteri straordinari, vi sarebbe una legge, alla quale appoggiato, potrebbe per avventura credersi in diritto di potere esercitare tali poteri straordinari.

Non è questa per fermo l'intenzione della Camera, dunque è d'uopo togliere ogni dubbio e far conoscere al pubblico che le cose sono ristabilite nel loro stato normale. Sarà questa una legge puramente dichiarativa. E che altro sono per lo più le leggi se non dichiarative?

Noi posti a guardia della libertà del popolo, abbiamo debito verso di noi, verso il paese, di togliere qualunque ombra di dubbio, qualunque ombra del più remoto pericolo che possano essere menomamente diminuiti o minacciati.

Egli è per questa cagione che mi sono determinato a fare questa proposta nella persuasione di farmi interprete dell'opinione di molti miei colleghi e di non trovare forse contraddizione.¹

.....

.....

.....

.....

Il Presidente. Prima che si passi alla discussione generale, credo di dover leggere il progetto di legge quale fu presentato dal deputato Albini, e quale venne modificato dalla Commissione. Il progetto primitivo era concepito in questi termini (v. sopra il progetto Albini).

La Commissione proporrebbe invece questa redazione:

« *Articolo unico.* — La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re i poteri legislativi, ha cessato di avere qualunque effetto per l'avvenire, e ciò fino dal giorno 17 Ottobre prossimo passato, nel quale fu radunato il Parlamento.

.....

.....

Albini. ora la formula proposta dalla Commissione ha questo vizio che può far nascere, atteso.... massime le osservazioni che si sono fatte da alcuni deputati, che cioè questa legge voglia togliere quegli

¹ Notava il deputato Monti che fino a tanto la legge non fosse stata votata dal Senato la potestà legislativa sarebbe rimasta al potere esecutivo.

effetti ossia quelle conseguenze giuridiche che ancora potrebbe avere. Voi vedete a quali risultamenti potrebbe condurre questo dubbio nell'applicazione di questa legge. Ora, se col dire che la legge cessa di avere forza, torna lo stesso che dire: la legge è abrogata; allora non veggo perchè si voglia sostituire una formula dubbia a una formula schietta e precisa, quale l'esige la proprietà del linguaggio legislativo. Se poi si vuole esprimere un altro concetto, allora la legge che discutiamo non corrisponderebbe al suo scopo. Se non che è d'uopo risalire ad altri principii per risolvere la difficoltà.

E qui osservo che abbiamo una legge la quale ha tutti gli elementi almeno estrinseci per la sua validità; essa fu adottata dal Parlamento, fu sancita dal Re, dunque havvi una vera legge. Che se alcuni credono che il Parlamento non avesse potestà d'investire temporaneamente il Governo del Re dei poteri straordinari, se alcuni credono che questa legge sia nulla, è questa un'opinione individuale la quale deve piegarsi alla volontà sovrana del Parlamento, alla volontà nazionale espressa dal medesimo, che infine la deliberazione della maggioranza è deliberazione del Parlamento e come tale vuol essere rispettata. Altrimenti la minoranza potrebbe sempre opporsi alle deliberazioni parlamentari. Questo è un principio inconcusso il quale, se fosse disconosciuto nella Camera, si verrebbe dal seno stesso della medesima a gettare un germe d'anarchia in mezzo ai cittadini. Aggiungo che l'autorità di cui noi siamo investiti non risiede nei deputati individualmente considerati, ma nella Camera, come corpo morale. Quindi è che mi sembra assai strano, che si pretenda far soprastare l'opinione individuale alla volontà, all'autorità del Parlamento.

No, un individuo non può in nessun modo sorgere contro la legge. Ciò posto, se la legge 2 Agosto esiste, ed esiste con tutti gli elementi, con tutte le forme necessarie a renderla autorevole ed obbligatoria, affinchè questa perda la sua forza, è d'uopo che questa legge sia abrogata, che abrogare una legge non significa altro in sostanza che toglierla di mezzo. Per conseguenza, sia per le ragioni di diritto pubblico che ho accennato, sia per impedire il senso erroneo che le espressioni proposte dalla Commissione potrebbero produrre nell'applicazione, io mantengo la formula da me proposta.

Ravina (*relatore*). Rispondo alle difficoltà addotte dal preopinante, che ogni legge fatta dal Parlamento è legge che vuol esser rispettata da

tutti gli individui; ma qui sta la questione, nel vedere se questa sia vera legge. Io porto opinione che non sia, e la Camera non dee stabilire un precedente che si possano far leggi in disprezzo dello Statuto, conculcando la legge fondamentale. Supponiamo che oggi venga in capo alla maggioranza di questa Camera di distruggere interamente lo Statuto, di ricollocarci sotto la tirannide; quand' anche questa enormezza fosse messa a partito e vinta, il popolo non solo avrebbe diritto, egli sarebbe in dovere di protestare contro questa legge. Dunque conviene che la Camera salvi sempre i principii fondamentali, che salvi lo Statuto e le guarentigie in esso assicurate al popolo, le quali non possono essere *violate nè intaccate* da nessuna maggioranza. Dunque in questo caso noi dobbiamo limitarci a salvare i fatti compiuti, cioè gli effetti che questa legge avrà potuto produrre sino al 17 Ottobre; perchè non si debba toccare la cosa passata per così dire in giudicato, nè produrre scompigli nella amministrazione dello Stato. Dunque l' emendamento della Commissione è non solamente convenevole per non cozzare direttamente coll' opinione di coloro che furono ripugnanti alla legge, ma eziandio necessario per salvare la libertà e il gran principio delle guarentigie nazionali. Queste guarentigie sono un diritto perpetuo acquistato dal popolo, e noi abbiamo mandato e dovere di tutelarle, di mantenerle, non facoltà di alterarle e distruggerle; dice lo Statuto che nessuna legge possa essere fatta senza che passi prima per le consulte; le consulte sono ben diverse dalla riunione di tutta la Camera in consiglio, o come dicono, in comitato segreto, le consulte sono gli Uffici: ora, questi Uffici sono sette, e quando la disamina sia fatta in sette Uffici, quando la cosa sia passata per sette filiere di deliberanti, essa è ben altrimenti ponderata ed esaminata che in un sol comitato di tutta la Camera, dove alle volte avviene che la voce di un oratore trascina tutti gli altri. Noto in secondo luogo che lo Statuto proibisce espressamente di imporre tributi al popolo senza che siano deliberati e consentiti dal Parlamento; e il Parlamento non può spogliarsi di questo diritto, non ha questa potestà di dare al potere esecutivo facoltà di imporre tributi, perchè i tributi debbono essere specialmente domandati e proposti e specialmente esaminati e consentiti dal Parlamento; e questo diritto di non potere essere obbligati a pagare qualunque somma come tributo è uno dei diritti che esistono in tutte le costituzioni, è il principale fondamento di esse, e non esiste solo nelle costituzioni perfette, come sono in Francia ed in Inghilterra, ma in quelle eziandio dei popoli

semibarbari; questo principio era generalmente riconosciuto anche nel medio-evo; sarà stato alcuna volta violato, ma in diritto esisteva la massima che nessuno sia tenuto a pagare gravèzze senza suo consentimento, dato per sè e per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti; e ciò tanto è vero che fino il famoso da Haller, nella sua *Politica riformata*, quantunque marcio legittimista, ammetta come sacro questo principio; pertanto potendo usare una clausola, la quale salva i fatti compiuti, la quale non porta disordine nell'amministrazione e salva nel tempo stesso i diritti più sacrosanti del popolo ed i fondamenti della Costituzione, io la antepongo ad un'altra, la quale potrebbe essere un funestissimo precedente per l'avvenire e compromettere le più importanti guarentigie e mettere a repentaglio la libertà.

.....

.....

Levet. Messieurs, comme j'ai été le premier à protester contre la loi du 29 Juillet, je crois avoir le droit d'émettre mes opinions sur tout ceci. M. le député Albini suppose que la majorité doit toujours avoir le droit sur la minorité. Or, je crois qu'il se trompe car il y a certains droits qui sont tellement imprescriptibles, qu'il n'appartient pas plus au gouvernement qu'au Parlement de les abroger.

Albini. Ho chiesto la parola per fare un'osservazione su quanto hanno detto i deputati Monti e Levet. Osserverò al primo che dal momento che il Parlamento è stato convocato, esso rimase reintegrato nel pieno esercizio della sua autorità, e d'allora in poi il potere esecutivo non ha più esercitato il potere legislativo. Quindi dicendo puramente e semplicemente che la legge del 2 Agosto è abrogata, non si cade in alcun inconveniente. In ordine a ciò che diceva il deputato Levet osservo che non ho mai inteso dire che il Parlamento possa abrogare lo Statuto e nemmeno quelle guarentigie senza le quali la libertà sarebbe in pericolo o sarebbe forse spenta; ma dico che non si è per alcun modo violato lo Statuto col delegare temporariamente al Governo del re poteri straordinari, cioè il potere legislativo, quando ciò era richiesto da motivi urgenti di provvedere più prontamente alla salute della patria; delegare un potere è ben altra cosa che abdicarlo. La formola poi espressa dal signor Levet; non è altro che una dichiarazione di nullità di quella legge. Ora io non so come il Parlamento che ha adottato la legge del 2 Agosto (e se l'ha adottata ha riconosciuto di averne la potestà) possa

ora dichiararla nulla con una manifesta contraddizione. . . . Ma si dice: una parte di questa Camera sostiene che la legge è incostituzionale, e non intende di riconoscere che la cosa non sia diversa votando la legge proposta.

Dunque si deve trovare un mezzo termine per evitare l'inconveniente che ne verrebbe togliendo gli effetti che ebbe quella legge: si deve trovare un mezzo termine, e questo si trova negli emendamenti proposti. Non si vogliono mezzi termini. A chi spetta di pronunciare se quella legge del 2 Agosto era costituzionale sì o no? Tocca alla maggioranza della Camera, ed io credo che qualora sia implicitamente giudicato dalla Camera colla approvazione, colla accettazione della legge....¹

La Camera adottò l'articolo emendato dalla Commissione.

Risultato della votazione:

Votanti, 417 — Maggioranza, 59

Voti favorevoli, 403 — Voti contrari, 14²

SENATO.

Il Presidente. Ora l'ordine del giorno porta la relazione e discussione del progetto di legge per la revoca ossia cessazione di quella del 2 Agosto.

.....
 Darò lettura della legge quindi si aprirà la discussione generale.

« Articolo unico. La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re tutti i poteri legislativi, ha cessato di avere qualunque effetto per lo avvenire, e ciò fin dal giorno 17 Ottobre p. p. nel quale fu radunato il Parlamento. »

Giovannetti. Il signor relatore della Commissione ha sagacemente indicati tutti i difetti di cui peccano le locuzioni onde è composto l'arti-

¹ *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 15 Novembre 1848.

² *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 15 Novembre 1848.

colo unico della legge che è in discussione; ma io non credo che convenga tuttavia passar sopra questi difetti e non mi pare che la questione di tempo che si richiede per rimandare e recare a nuova discussione nella Camera elettiva questa legge medesima, debba indurci a lasciare trascorrere le diverse improprietà cui va soggetta. Io mi permetterò quindi di esporre le diverse ragioni per le quali opino che le locuzioni debbano assolutamente essere riformate; e quindi proporrò un emendamento che vorrei sostituire a questo articolo unico della legge. Primieramente io debbo notare, come ha già notato anche l'onorevole relatore, che non è l'effetto della legge che debba cessare per qualunque tempo si voglia che abbia cominciamento questa cessazione, ma è il vigore della legge. L'effetto della legge sarebbe quello di togliere tutto ciò che si è operato in virtù della legge medesima. Dice benissimo il relatore che, secondo il diritto, gli effetti anche di un mandato transitorio debbono mantenersi, ma questi si mantengono quando il mandato transitorio cessa di sua natura ed è revocato. Ma quando abbiamo una legge la quale dice espressamente e ricisamente che gli effetti di una legge anteriore debbono avere cessato dal 17 Ottobre p. p. e secondo la maniera logica di ragionare, e secondo la maniera legale, qualunque tribunale giudicherà che nessuno dei decreti reali che sono stati pronunciati può avere ulteriore effetto, e può essere ulteriormente applicato. Egli è adunque sotto questo riguardo che invece di dire: *la legge ha cessato di avere effetto*, io direi: che ha cessato di avere vigore. Tale è la locuzione propria. Nell'idea di legge proposta l'aggiunto di *qualunque* all'effetto, la rende ancor più pericolosa. *Qualunque* significa ogni sorta di effetti anche anteriori, principali o secondari. Quindi io dico che: il tale parla qualunque lingua; quel qualunque vuol dire che parla tanto il francese, come l'inglese, come l'arabo. Così è degli effetti prodotti dianzi dalla legge abrogata nei termini proposti, e che si potrebbero produrre dappoi; si tratti pur di effetti o politici od amministrativi o giudiziari, di qualsivoglia specie. Vuol dunque evitarsi un modo di dire evidentemente insidioso che potrebbe dar luogo a molte divergenze, a molte discussioni, ad interpretazioni ed applicazioni contrarie alla mente della legislatura.

Continua l'articolo del progetto soggiungendo la preposizione di tempo per l'*avvenire*, quasiché le leggi guardino al passato. Per sè è un vero pleonasmo, che sconviene allo stile legislativo. Se poi s'intese

così di correggere la latitudine della frase *qualunque effetto*, non serve a nulla, perchè appunto *tolto* l'effetto per l'avvenire ai decreti reali emanati in virtù della legge 2 Agosto, non potrebbero continuare ad avere esecuzione: cadrebbe, per esempio, la mobilitazione della guardia nazionale, il prestito forzoso cesserebbe in favore di coloro che non vi hanno ubbidito.

E perciò io propongo questo emendamento:

« La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re tutti i poteri legislativi, ha cessato di essere in vigore fino dal 17 del seguente Ottobre. »

Signori! non è una questione di dignità semplicemente grammaticale che io fo, è una questione di proprietà d'espressioni, da cui ne dipende il senso e la portata. La proprietà vuole chiarezza, è il risultato del senso logico popolare, senza di cui non è possibile intenderci bene, e in fatto di leggi l'intendersi bene, il dire quel che si vuole, non più non diversamente, è di capitale importanza. A togliere quindi di mezzo ogni dubbio, a rimuovere qualunque quistione potesse insorgere, non solo il pubblico interesse comanda, ma è anche un dovere preciso del legislatore di usare quelle espressioni che meglio conducono ad ottenere l'intento, quelle espressioni che prendon la loro efficacia dalla proprietà del linguaggio. Gli antichi Romani erano non solamente distinti per il senso di equità che dominava nelle loro leggi, ma lo erano pure per la proprietà, la semplicità, la precisione delle espressioni, mercè cui la equità torna più aperta e più facile a riconoscersi. Questi pregi fecero che la legislazione romana ha diffuso il suo impero in ogni parte del mondo. Se vi fossero state espressioni improprie o dubbie nelle leggi romane, certamente non avrebbe avuto la legislazione di quel popolo la fortuna che ebbe.

Peyron. Che cosa è la legge del 2 Agosto? È una vera delegazione, un vero mandato, per cui il Parlamento commise al Governo del Re i poteri legislativi durante la guerra attuale dell'indipendenza. Ora che cosa vogliamo far noi? Noi vogliamo estinguere questo mandato. Consultiamo il Codice civile. Come si estingue il mandato? Colla rinuncia del mandatario. I Ministri odierni colla loro lealtà hanno già protestato di non volersi più servire di questo mandato; ma tale rinunzia vale solamente per essi, giacchè la legge del 2 Agosto conferisce questi poteri, non ad essi nominativamente, cioè non ad individui, ma al posto, alla

carica, vale a dire al Governo del Re, che sederebbe al timone della cosa pubblica durante la guerra dell' indipendenza; e però la loro rinunzia se vale per essi, che ne hanno data la solenne parola, non vale per il posto, per la carica, ossia non vale per quel Ministero il quale potrebbe succedere; e nel caso di Camere prorogate, un nuovo Ministero potrebbe riprendere questi poteri straordinari. Adunque la rinunzia dei ministri non basta ad estinguere questo mandato, conferito non ad individui, ma al posto. Lo estingue per essi soli. Rimane adunque l' altro modo di estinguere il mandato, vale a dire la revoca della procura per parte del mandante. E che cosa facciamo ora noi? Noi stiamo qui dettando una legge appunto per rivocare un cosiffatto mandato. Ma questo concetto è egli chiaramente e senza ambagi espresso colle parole del progetto della legge? Io ne dubito molto.

Continuata la discussione sulla forma della redazione del progetto della legge, il Senatore Alfieri propose un emendamento allo stesso progetto nei termini seguenti:

« I poteri straordinari attribuiti al Governo del Re dalla legge del 2 Agosto hanno cessato di essere in vigore dal 17 Ottobre ultimo scorso. »

Fatto quindi l' appello nominale per l' adozione della legge a scrutinio segreto, fra 37 votanti ne uscirono 34 affermativi e 3 negativi, per cui la legge fu adottata giusta l' emendamento suddetto. ¹

CAMERA DEI DEPUTATI.

Trasmesso alla Camera il progetto modificato dal Senato furono fatte le seguenti osservazioni:

.....

Ministro dell' Interno. Mi pare che la formolà adottata dal Senato non contiene altro che una variazione di forma e non di sostanza;

¹ *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Senato del Regno. Tornata del 27 Novembre 1848.

imperciocchè la sostanza in che l'abbiamo fatta consistere? L'abbiamo fatta consistere in una spiegazione esplicita, la quale togliesse affatto il dubbio che potesse mai in avvenire il Governo usare di questi poteri che gli erano stati straordinariamente conferiti.

Ora questa sostanza la troviamo sanzionata dal Senato, e ci deve bastare. Noti il deputato (*rivolgendosi a Ravina*) che se si fosse rifiutata questa legge, cadevamo in un gravissimo inconveniente perchè secondo lo Statuto una legge rifiutata da uno dei poteri non può essere più proposta durante la sessione. E questo sarebbe inconveniente molto più grave, che non quello di non avere il Senato perfettamente conservata la formola che ha adottata questa Camera. Mi pare che convenga meglio passare sopra questa quistione ed evitare una inutile discussione.

Ravina. Non intendo bene l'argomentazione del ministro, che quella legge cioè che fu rigettata da uno dei poteri non possa più essere presentata nella sessione. Se noi persistiamo in questa formola, la legge torna al Senato, come egli emenda i nostri articoli, noi abbiamo egualmente il diritto di emendare i suoi; dunque noi possiamo emendare ancora quest'articolo del Senato. Quello che ha detto il signor Ministro, ha soltanto luogo nel caso in cui una legge sia stata rigettata da uno dei poteri; allora non si potrà più riprodurre nella stessa sessione; ma qui non si tratta di una legge rigettata, ma emanata.

Il **Ministro dell' Interno.** Questo è un dubbio che mi è venuto, e che io sottopongo alla Camera. Mi pare che quando la legge è votata da uno dei poteri, ed è emendata dall'altro, essa viene riportata di nuovo al potere che prima l'ha formulata. Allora una delle due: o il potere cui viene riportata deve ammettere l'emendazione dell'altro potere, oppure rigettare la legge tal quale è stata proposta; del resto non non si finisce più.

Supponga adesso la Camera che si rimandi il progetto della legge riportata dal Senato: essa dovrà riportarsi al Senato, questo la riemenderà, e si riporterà a questa Camera: e così cade in un circolo vizioso dal quale è impossibile l'uscire.

Ravina. Se questa ragione valesse, ne verrebbe che tutte le volte che il Senato emenda una legge approvata da noi si dovrebbe o rigettare affatto la legge, od accettarla come fu emendata.

Si può adottare l'uno dei due metodi: o persistere nella prima formola della legge, oppure fare un qualche emendamento che si speri ac-

cettabile anche dall'altra Camera; se l'inconveniente di cui parla il signor Ministro ci è, a me pare che ce n'è un altro maggiore, ed è che l'effetto di quella legge è cessato con quest'altra formola che adottarono i senatori. Questa mi pare che tenda a decidere quella quistione che appunto si è voluta lasciare indecisa, per non agitare di nuovo tante passioni in questa Camera. Se non si accettò la legge quale era stata proposta, si fu perchè la discussione era divenuta tempestosa, si fu appunto per evitare e per non istabilire un precedente, per non definire se la Camera poteva o no concedere una dittatura che veniva ad annullare lo Statuto per un tempo indefinito, per un tempo che poteva durare 20, 30, 50 anni; fu insomma per evitare una prova troppo pericolosa. Pertanto, onde non istabilire un precedente che potesse avere conseguenze funeste, si è adottata la formola allora proposta dalla Commissione.

.....

.....

.....

Il **Presidente**. Metto adunque a voti l'unico articolo di questa legge tal quale fu emendata dal Senato.

Risultamento della votazione:

Votanti, 103

Voti favorevoli 84 — Voti contrari 19. ¹

CAMERA DEI DEPUTATI.

Richiamiamo in particolare l'attenzione del lettore sulla importanza politica e costituzionale della seguente discussione, riguardante la *Concessione di poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1859.*

Presidente. L'ordine del giorno reca: comunicazioni del Governo.

La parola spetta al Ministro dell'interno. (*Vivissimi segni di attenzione.*)

¹ *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 30 Novembre 1848.

Cavour (*presidente del Consiglio, ministro degli esteri e dell'inter-*
no). Signori, le grandi potenze europee, nell'intento di trattare la quistione italiana per mezzo della diplomazia, e di tentare, se fosse possibile, risolverla pacificamente, determinarono nel mese di marzo di convocare a tal fine un Congresso.

L'Austria però subordinava la sua adesione a questo progetto ad una condizione riguardante la sola Sardegna, quella cioè del suo preventivo disarmo. Tale pretesa, respinta senza esitazione dal Governo del Re come ingiusta e contraria alla dignità del paese, non trovò appoggio presso nessuno dei Gabinetti. L'Austria allora ve ne sostituì un'altra, quella di un disarmo generale.

Questo nuovo principio diede luogo ad una serie di negoziati, i quali a malgrado della frequenza e della rapidità delle comunicazioni telegrafiche continuarono parecchie settimane e riuscirono alla proposta dell'Inghilterra, che voi ben conoscete, e che fu accettata dalla Francia, dalla Russia e dalla Prussia. Sebbene il Piemonte scorgesse a quante dubbiezze, a quanti inconvenienti potesse dare luogo l'applicazione del principio, nondimeno, per spirito di conciliazione e come ultima possibile concessione vi aderì.

L'Austria per lo contrario lo ha recisamente rifiutato. Cotale rifiuto, di cui ci pervenivano notizie da tutte parti di Europa, ci veniva poi ufficialmente annunziato dal rappresentante dell'Inghilterra a Torino, il quale d'ordine del suo Governo, ci significava che il Gabinetto di Vienna aveva determinato di rivolgere al Piemonte un invito diretto a disarmare, chiedendo definitiva risposta nel termine di tre giorni.

La sostanza e la forma di un tale invito non possono lasciare dubbio veruno agli occhi di tutta Europa sulle vere intenzioni dell'Austria. Esso è il risultato e la conclusione dei grandi apparecchi di offesa che da molto tempo l'Austria riunisce sulle nostre frontiere, e che in questi ultimi giorni divennero ancora più potenti e più minacciosi.

In questa condizione di cose, in presenza dei gravi pericoli che ci minacciano, il Governo del Re credette suo debito di presentarsi senza indugio al Parlamento, e di chiedergli quei poteri che reputa necessari per provvedere alla difesa della patria. Pregò quindi il vostro presidente di riunire immediatamente la Camera, separatasi per le vacanze pasquali. E sebbene ieri ad ora tarda ci giungesse indirettamente notizia che l'Austria indugiava a compiere il divisato invito diretto al Piemonte,

però avendo essa rifiutato la proposta inglese, questo non modifica punto la situazione, nè può modificare il nostro proposito.

In queste circostanze le disposizioni prese da S. M. l'Imperatore dei Francesi sono per noi ad un tempo e un conforto e un argomento di riconoscenza. (*Profonda sensazione.*) Confidiamo pertanto che la Camera non esiterà a sanzionare coi suoi voti la proposta di conferire al Re i pieni poteri che i tempi richieggono.

(*Con voce commossa.*) E chi può essere miglior custode della nostra libertà? Chi più degno di questa prova di fiducia della nazione? Egli, il di cui nome dieci anni di regno fecero sinonimo di lealtà e di onore. (*Applausi fragorosi dalla Camera e da tutte le tribune.*) Egli che tenne sempre alto e fermo il vessillo tricolore italiano; egli che ora si appa- recchia a combattere per la libertà e la indipendenza. (*Nuovi e prolun- gatissimi applausi. — Sensazione generale vivissima.*)

Siate certi, o signori, che affidando in questi frangenti la somma delle cose a Vittorio Emanuele, il Piemonte e l'Italia faranno plauso unanime alla vostra risoluzione. (*Acclamazioni generali e prolungate.*)

ART. 1. In caso di guerra coll'impero d'Austria, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsa- bilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re, durante la guerra, avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente la libertà della stampa e la libertà individua- le. (*Ripetuti applausi dalle gallerie.*)

Presidente. Siccome il progetto di legge è già stampato, sarebbe, secondo me, conveniente che, stante la massima urgenza, i deputati passassero immediatamente negli uffici per esaminarlo e nominare i commissari; questi riunendosi subito, potrebbero eleggere un relatore il quale riferisse oralmente e si potrebbe fin d'oggi discutere e votare la legge.

Se la Camera adotta questa proposta, si potrebbe intanto levare la seduta pubblica per riprenderla di nuovo alle due od alle tre.

Voci. Alle tre, alle tre.

Depretis. Appunto perchè trattasi di momenti supremi e di legge gravissima, io prego la Camera a non volere precipitare la discussione. Ammetto che la si possa affrettare, ma se vuolsi affrettarla di troppo, ne

verrebbe danno a questa autorità di cui la legge vuol sempre essere rivestita. Io quindi pregherei l'onorevole Presidente a voler lasciare qualche maggior agio ai deputati onde esaminare questa legge; e se si vuol fissare la riunione in questa stessa giornata, sia in ora più tarda, nelle ore della sera.

Presidente. Io ho proposto che la seduta si riprenda alle ore tre, e l'onorevole Depretis propone per questa sera. Pongo ai voti la proposta dell'onorevole Depretis.

(Dopo prova e controprova è rigettata.)

Pongo ai voti la proposta di riaprire la seduta alle tre.

(È approvata.)

La seduta è levata alle 12 $\frac{3}{4}$.

La seduta è ripresa alle ore 3 pomeridiane.

Presidente. L'ordine del giorno porta la discussione sul progetto per la concessione dei poteri straordinari al Governo del Re durante la guerra.

La parola spetta al deputato Chiaves, per farne la relazione.

Chiaves (*relatore*). Signori, i supremi eventi in cui versa la patria, la necessità del provvedere con quei mezzi più energici che soli può somministrare in così eccezionali emergenze la unità di volere e di azione; la fiducia che il Governo di Vittorio Emanuele II nelle attuali circostanze seppe meritare, dimostratagli non solo dal paese e da questo stesso Parlamento, ma dalle altre parti d'Italia con manifestazioni e con fatti che non hanno, per la rilevante loro significanza, alcun riscontro nella storia, tutto ciò ha persuasa la vostra Commissione ad adottare il progetto di legge che vi fu stamane presentato. (*Segni generali di approvazione.*)

Se qualche lieve modificazione fu introdotta nella redazione dei due articoli che lo compongono, ciò non fu punto per alterare o sminuire l'importanza delle facoltà che con questa proposta ci vengono domandate, ma solo per meglio provvedere alla integrità di quelle guarentigie alla cui tutela questa nazionale rappresentanza trovasi essenzialmente preposta. E queste modificazioni vennero consentite dal Ministro stesso, appunto perchè non facevano che meglio spiegare quei concetti che il Governo traduceva nei proposti articoli a tale riguardo.

Ho quindi l'onore di presentarvi il seguente progetto di legge, proponendovene a nome della vostra Commissione unanime, l'approvazione.

ART. 1. In caso di guerra coll' impero d' Austria e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.

Presidente. La discussione generale è aperta.

La parola spetta al deputato Solaro della Margherita. (*Movimenti di attenzione.*)

Solaro della Margherita. Non intendo discutere l' opportunità di questa legge: la gravità delle circostanze m' impone quella prudente riserva che ho creduto conveniente serbare fino dalla tornata del 12 corrente; spiego soltanto il contegno che credo dovere tenere.

Secondo l' opinione mia individuale, i rappresentanti della nazione non possono consentire nè all' abolizione, nè alla sospensione delle franchigie guarentite dalla legge fondamentale.

Secondo sempre la mia opinione individuale, accordare il voto a questa legge, sarebbe abdicare i nostri diritti, consentire a cosa che eccede il nostro mandato. Ma, se non posso fare atti contrari alle mie convinzioni, non debbo in questi momenti solenni osteggiare ciò che molti credono conveniente. Per questo motivo, imitando l' esempio che nel 1848 con molti altri deputati dava l' onorevole Lanza, il quale ora siede sugli scranni ministeriali, mi asterrò dal votare. (*Movimenti.*)

De Sonnaz. Domando la parola. (*Parità e movimenti.*)

Secondo anche la mia particolare convinzione sono d' accordo in tutto con l' onorevole preopinante, meno che io non mi asterrò, ma voterò di no, perchè credo tale sia l' intenzione dei miei committenti.

Presidente. Interrogo la Camera se intende passare alla discussione degli articoli.

(La Camera passa alla discussione degli articoli.)

Leggo l' articolo 1°:

« In caso di guerra coll' impero d' Austria, e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni. »

Pongo ai voti quest' articolo.

(La Camera approva.) (*Fragorosi applausi dalle tribune.*)

Avverto le tribune che è assolutamente proibito qualunque segno di approvazione o di disapprovazione.

« ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale. »

(La Camera approva.)

Si passerà alla votazione della legge per squittinio segreto. (*Movimento generale di viva attenzione.*)

Resultato della votazione:

Presenti.	136
Votanti	134
Maggioranza	68
Voti favorevoli.	110
Voti contrari.	24

Si astennero i due deputati Solaro della Margherita e De Bosses.

(La Camera approva.)

(*Applausi generali e fragorosi. — Da tutti i lati della Camera si rizzano ad un tratto moltissimi deputati e alzando le mani gridano: Viva il Re! Viva l'Italia!*)¹

SENATO.

Concessione di poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1859.

.....
Presidente. La parola è al Presidente del Consiglio. (Attenzione generale.)

Cavour (*presidente del Consiglio, ministro degli esteri e dell'interno*).
 Signori Senatori! Ho l'onore di presentarvi il progetto di legge votato già dalla Camera dei Deputati, che investe S. M. il Re dei pieni poteri durante la guerra. Esposi nell'altra Camera esattamente e genuina-

¹ *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione del 1859. Camera dei Deputati. Tornata 23 aprile 1859.*

mente i fatti che hanno preceduto, e le ragioni che hanno mosso tale deliberazione. Io confido di avere dimostrato che il Governo di S. M. diede in queste ultime trattative tutte le prove di conciliazione compatibili colla sua dignità. Mi conforto nel sapere che le grandi potenze e l'opinione pubblica d'Europa furono unanimi nel giudicare severamente il rifiuto dell'Austria.

A ciò che dissi allora mi occorre di aggiungere quello che è successo di poi. Sabato nelle ore pomeridiane giunse a Torino l'inviato austriaco apportatore del dispaccio del Conte Boul che ci era stato annunciato. Questo dispaccio invita la Sardegna a disarmare e a sciogliere i volontari italiani immediatamente; esige una risposta precisa e categorica dentro tre giorni, fa della non adesione nostra un *casus belli*. Codesto fatto, mentre conferma la necessità della proposta legge, la rende eziandio più urgente, ed io sono certo che il Senato la riguarnerà come tale sotto ogni aspetto.

Signori! Il riunire tutte le podestà del Governo in una sola mano nei supremi frangenti della patria, il rinunziare temporaneamente all'uso di certe libertà, non è soltanto il frutto di un ardore subitaneo, ma il consiglio di una matura prudenza. Le nazioni che nella storia sono più famose per avvedimenti politici ce ne tramandarono l'esempio. Perciò io non dubito che quella decisione, che i rappresentanti del popolo non esitarono a prendere, sia sanzionata dal Senato, dove s'accoglie tanta saggezza ed esperienza. Se per l'una parte la vita dei tempi esige questo atto di fiducia, che lascia intangibili le istituzioni costituzionali, per l'altra parte non vi fu mai principe che la meritasse meglio di Vittorio Emanuele. (*Applausi vivissimi dalle tribune.*)

Ora darò lettura del progetto di legge:

ART. 1. In caso di guerra coll'Impero d'Austria e durante la medesima il re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale. (*Vivi segni di approvazione.*)

Presidente. Do atto al signor Ministro degli affari esteri della presentazione di questo progetto di legge.

Essendo chiesta l'urgenza io la metterò ai voti.

Chi l'approva si levi.

(È approvata).

In seguito a questa deliberazione io invito i signori senatori a ritirarsi negli uffici per deliberare e nominare l'ufficio centrale, il quale avrebbe a riferire in breve spazio di tempo.

Perciò io non sciolgo la seduta, che resta solo sospesa per il tempo necessario a tale scopo.

(I senatori si ritirano negli uffici, ed il presidente rimane al suo posto).

(La seduta è ripresa alle ore 1 $\frac{3}{4}$.)

Presidente. Il Senato riprende le sue deliberazioni.

La parola è al relatore dell'ufficio centrale, il quale venne composto dai senatori di D. Pillone, Des Ambrois, Manno, Cibrario e Sclopis.

Manno (*relatore*). Nelle gravissime condizioni in cui versa la patria non vi è stata nei vostri uffici titubanza di sentimenti, non divergenza di opinioni nel riconoscere imperiosamente necessaria l'approvazione del progetto di legge stamani presentato al Senato, e già adottato dall'altra parte del Parlamento.

L'unanimità degli uffici, informando l'opinione concorde dei membri dell'ufficio centrale, consiglia loro di usare semplici parole improntate non tanto della rilevanza dei fatti dai quali muove la legge, come della necessità sua indeclinabile, dell'urgenza sua massima. Nelle contingenze straordinarie, alle quali si va incontro, il re ed il suo Governo abbisognano di mezzi di azione pronta ed energica, e la prontezza e l'energia non si ottengono senza unità di potere.

Dove solo l'ufficio soggiungeva che il presidente del Consiglio intervenuto nel suo seno ha dichiarato essere intenzione del Ministero di non usare dei poteri straordinari conferitigli per fare provvedimenti che, estranei alla difesa della patria e delle sue istituzioni e non richiesti da imperiosi bisogni dei diversi rami di pubblico servizio, possano essere differiti senza gravi inconvenienti.

Il vostro ufficio centrale ha l'onore di proporvi l'adozione pura e semplice della legge. (*Applausi e segni d'approvazione generale.*)

Presidente. Dichiarata aperta la discussione generale.

La Marmora Alberto. Domanda la parola.

Presidente. La parola è al senatore La Marmora.

La Marmora Alberto. Signori, nelle circostanze che vi sono state esposte, permettetemi di unire la mia voce a quella dell'ufficio centrale.

Come vecchio militare, antico soldato di Wagram, per conseguenza settuagenario, io non posso più offrire alla patria ed al re una spada che la mia mano non può più stringere; ma al vecchio è ancora dato una cosa e sono i consigli, frutto dell'esperienza; io non posso più offrire sull'altare della patria che l'esperienza di una lunga vita e di un mezzo secolo di servizi militari.

Quest'esperienza mi ha provato e mi ha convinto, assieme all'esperienza trista dei due anni 1848-49, che questa legge è urgente, urgentissima; quindi per conto mio vi induco a dare alla presente legge un voto favorevole. (*Applausi.*)

Presidente. Se nessuno più domanda la parola, io rileggerò gli articoli per metterli ai voti.

(Datane lettura sono approvati.)

Mariani (*segretario*). Fa l'appello nominale.

Resultato della votazione:

Votanti. 61

Voti favorevoli. . 61

(Il Senato adotta all'unanimità). (*Applausi generali e prolungati*).¹

¹ *Atti del Parlamento Subalpino*, sessione del 1859. Senato del Regno. Tornata del 25 Aprile 1859.

ATTI PARLAMENTARI.

CAMERA DEI DEPUTATI.

Discussione generale del *disegno di legge per facoltà al Governo di rendere esecutorie alcune leggi di ordine amministrativo.*

Benchè le discussioni riportate a quest' articolo abbiano rapporto coll' art. 55 dello Statuto, crediamo però opportuno di riprodurle al presente articolo III, poichè l' indole stessa della discussione ha grande connessione coll' articolo da noi ora commentato, trattandosi delle facoltà legislative concesse al potere esecutivo in via straordinaria.

Presidente. L' ordine del giorno chiama la discussione del progetto di legge per autorizzare il Governo del Re a pubblicare e rendere esecutorii in tutte le provincie del regno alcuni progetti di legge d' ordine amministrativo.

Darò lettura del progetto della Commissione:

« *Articolo unico.* Sono approvate ed avranno vigore in tutto il regno le seguenti leggi:

- » Legge sull' amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l' allegato *A.*
- » Legge sulla sicurezza pubblica, che costituisce l' allegato *B.*
- » Legge sulla sanità pubblica che costituisce l' allegato *C.*
- » Legge sulla istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l' allegato *D.*
- » Legge sul contenzioso amministrativo, che costituisce l' allegato *E.*
- » Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l' allegato *F.* »

Interrogo ora il signor Ministro per l' interno se accetti il progetto della Commissione.

Ministro per l' Interno. Il Ministero accetta l' articolo del progetto della Commissione, non rinuncia però agli altri articoli da lui presentati: potrebbe rinunciare senza grave sacrificio al terzo articolo perchè

di pura forma, ma il secondo intende mantenerlo e sostenerlo dinanzi alla Camera.

Presidente. In seguito a questa dichiarazione del signor Ministro, darò anche lettura dell' articolo 2, che fu soppresso dalla Commissione, e che il Ministero mantiene:

« Art. 2. È data pure facoltà al Governo d' introdurre nelle attuali circoscrizioni territoriali amministrative quei mutamenti che al detto scopo possono essere opportuni. »

E darò anche lettura del 3°:

« Nella Sessione parlamentare dell' anno 1867 sarà posta in deliberazione la revisione delle leggi suddette. »

La discussione generale è aperta, la parola spetta al deputato D' Ondes-Reggio.

D' Ondes-Reggio. Signori, egli non è sovente che un Parlamento duri quasi tutta la sua vita legale. Rarissimo è che un Parlamento convocato in circostanze straordinarie e per alcun solenne obbietto, quando lo abbia fornito resti ancora e lungamente a portare leggi e non invece venga sciolto e si chiami il popolo a nuove elezioni. Non credo poi che sia esempio negli annali Parlamentari, che un Parlamento, dopo essere lungamente durato, dopo aver fatto leggi a centinaia, stanco e nella sua fine, voglia ancora far molteplici ed importantissime leggi.

E non è mai certamente avvenuto che un Parlamento mentre voglia fare cotali leggi, dica poi che sia inabile a farle e le commetta a' ministri e ad alcuni suoi membri riserbandosi d' approvarle o meglio colaudarle.

Signori, che ciò sia contrario allo Statuto è evidente, nè io mi farò qui lungamente a dimostrarlo.

L' articolo 55 dello Statuto è il seguente:

« Ogni proposta di legge debb' essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all' altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

» Le discussioni si faranno articolo per articolo. »

E colla legge che si pretende che si approvi, sei leggi sono state date ad esaminare ad una Giunta sola; numerosissimi articoli vi si contengono che non si vuole che si discutano.

Signori, qui non è questione soltanto di forma, non è questione soltanto di questa disposizione dello Statuto che per avventura si presenta assai semplice, bensì d'un principio fondamentale dei reggimenti rappresentativi; è quella disposizione che differenzia essenzialmente quanto alla parte del popolo in fare le leggi, i reggimenti rappresentativi dai reggimenti che si chiamano diretti, o democratici puri.

Signori, la differenza appunto è questa: nei Governi rappresentativi le assemblee debbono discutere le leggi in tutte le loro singole disposizioni; si sentono tutte le svariate opinioni, si fa tesoro dei lumi di tutti; quindi si portano degli emendamenti, e modificazioni e così la legge può essere in modo migliore composta. Ed invece in un Governo puro democratico o diretto, questo vantaggio non si ha, e la legge come proposta fa d'uopo che tutta venga accettata o rigettata.

L'antichità sotto questo aspetto fu notabilmente inferiore ai moderni tempi, non in Grecia, non in Roma il principio della rappresentanza, specialmente nel fare le leggi, fu conosciuto, onde presso i Romani, maestri solenni di legge e nostri incliti padri, si proponevano le leggi ne' comizi del popolo, il quale doveva accettarle o rigettarle senza alcuna disamina dei particolari, senza emendarle o modificarle menomamente; come appunto ora si pretende che da noi si faccia; il popolo significava la sua volontà per mezzo di due tavolette, in una delle quali erano le iniziali della formola *Uti rogas* con cui la legge si accettava, e sull'altra quella di *Antiquo* con cui si rigettava. E così gravi ne furono sperimentati gli abusi ed il danno, che stabilita fu la legge Cecilia e Didia, la quale vietò che in una rogazione, così addimandavasi la proposta della legge, si comprendessero materie diverse affinché il popolo non fosse costretto ad approvare insieme leggi buone e cattive, ondechè ad ogni legge si univa la protesta: *neve per saturam abrogato aut derogato*. E Cicerone nelle leggi da lui divisate pose questa: *nec plus quam de singulis rebus semel consulunt*.

Ebbene, o signori, a noi si pretende dar meno di quello che si concedeva al popolo romano! Voi volete che una quantità tale di leggi di tante parti composte si deliberino così approvando o disapprovando, senza discussione, senza alcun emendamento, senza alcuna modificazione.

So io che primamente, appo i Governi monarchici-costituzionali di Europa, anche così facevasi, ma all'origine loro i rappresentanti del po-

polo non furono convocati se non per concedere dei sussidi o donativi, come si chiamarono: ma poscia, come quegliino cominciarono a prendere parte alla fattura delle leggi, si diedero a discuterle, e sul principio del secolo XIV lo facevano ampiamente e con intera libertà, massime in Inghilterra.

Toccava nel secolo scorso alla Rivoluzione francese, tra le altre stoltissime cose, fare questa ancora colla Costituzione del 1793, che le Assemblee primarie di tutto il popolo, con voto di *sì* o *no* approvassero o rigettassero le leggi che la rappresentanza nazionale avesse loro proposte.

Ma, signori, quale è la cagione per cui si vuole che queste leggi sieno così da noi approvate senza discussione? Si dice: l'urgenza e la necessità; è necessità che andando nella Toscana, la Toscana abbia le stesse leggi che vigono nelle altre parti d'Italia. Finora si governava da Torino, e si governava colle stesse leggi per tutto il regno d'Italia, meno per la Toscana, era una eccezione che non faceva specie, d'una porzione non grandissima dello Stato; ma ora, come è possibile che, trasportandosi la capitale a Firenze, si possa governare, lì nel centro, con leggi diverse da quelle del rimanente del regno?

Io qui non voglio, come ho fatto altre volte, venire a dimostrare che questo sistema di uniformità di leggi sia cosa dannosa, anzichè provvida, sia il grand'errore di quest'Assemblea, e cagione potissima dei mali onde è travagliata l'Italia.

Voglio invece accordarvi che non sia conveniente andare nella Toscana, lì nella capitale a governare tutta Italia con leggi che non siano pure comuni alla Toscana medesima: ma qual'è la conseguenza di questa premessa? Che in Toscana si applichino le leggi che già sono in vigore nelle altre parti d'Italia, ma non viene la conseguenza che si debbano fare leggi tutte nuove. In termini più stretti: in Toscana mancano le leggi che sono nelle altre parti d'Italia; fa d'uopo dunque che tali leggi s'iano pure nella Toscana; la conseguenza sta, ma invece se ne trae questa, fa d'uopo dunque che si facciano nuove leggi per tutta l'Italia, la conseguenza non istà; io invito tutti voi, o signori, a farmi la dimostrazione di cotale conseguenza. Signori, voi potete fare delle nuove leggi, ma non potete fare una nuova logica umana.

Ministro per l'Interno. L'onorevole D'Ones-Reggio poi parmi abbia messo in disparte completamenté le ragioni, le quali consigliavano

al Governo ed al Parlamento di trovare una via breve per poter votare e mettere in atto questi progetti di legge. Egli non ha considerato la necessità quasi assoluta di applicare al più presto un sistema uniforme di legislazione, particolarmente per quanto riguarda la parte amministrativa in tutta Italia.

Se l'onorevole deputato D'Ondes avesse considerata la questione sotto questo aspetto, io credo che avrebbe abbandonate molte considerazioni che egli ha svolte, fondate solamente sopra un principio teorico.

Noi, o signori, abbiamo bisogno di unificare tutte le leggi amministrative, non solamente per un desiderio od amore di uniformità che questo veramente sarebbe cosa di poco momento, e non dovrebbe molto preoccupare il Parlamento ed il Governo; ma perchè questo è un mezzo assolutamente necessario per semplificare l'amministrazione, per togliere tanti incagli, per far sì che i funzionari dipendenti dal Governo possano più facilmente conoscere la legge ed i regolamenti, ed applicarli con maggiore sicurezza; perchè è un mezzo necessario a poter anche uniformare le spese e i pubblici vantaggi in tutte le parti dello Stato, perchè è un mezzo necessario per poter fare anche quei cambiamenti nel *personale* che sono richiesti dall'assoluta necessità del servizio. E dirò di più; o signori, è necessario, perchè senza muovere da un sistema uniforme di semplificata amministrazione, non potrete mai conseguire quelle economie che sono un'imperiosa necessità, massime nelle condizioni in cui versano le nostre finanze.

Signori, io non ho bisogno di svolgervi a lungo questo lato della questione, giacchè voi tutti, siete al pari di me persuasi della sua importanza.

È evidente che senza un sistema di forte decentramento, senza cercare che tutti gli affari i quali riguardano le località siano trattati nelle località; che quelle spese le quali particolarmente interessano i comuni e le provincie siano amministrate dai comuni e dalle provincie, voi non avrete giammai un'economia ragguardevole nei bilanci dello Stato, e non farete mai una riduzione delle spese, non dico solo del bilancio dello Stato, ma una vera ed assoluta diminuzione di spese a carico dei contribuenti. Ed invero quando queste spese sono fatte dalle persone e dalle amministrazioni le più interessate e da esso sorvegliate, esse si fanno sempre in modo più economico.

Vi sono adunque molte ragioni che ci inducono a semplificare l'amministrazione, e fra queste vi ha quella predominante di cercare di discentrare, per quanto è possibile, gli affari, non per un vago amor teoretico di discentramento; ma perchè questo è l'unico modo di rendere più semplice l'amministrazione e scemare in modo assoluto le spese che debbono sopportare i contribuenti, sotto qualsiasi titolo si vogliano considerare.

È canone, da non potersi revocare in dubbio, che quando la spesa è fatta da chi ha maggior interesse, ed è ordinata e sorvegliata sul luogo, riesce sempre minore che quando sia fatta da un corpo meno interessato, e che debba dipendere da altre persone. Io credo per conseguenza che la necessità, la vera necessità, l'urgenza di adottare le leggi amministrative, uniformi in tutto lo Stato, sia evidentissima, e che non si possa sotto verun aspetto contestare. Nè vale il dire che forse se ne potrebbero pubblicare le une, e non le altre; giacchè, se l'onorevole D'On-des-Reggio vuol ben ponderare il legame che le stringe tra loro, troverà che è quasi impossibile il separarle, senza almeno rendere assai difettosa l'attuazione di ciascuna. Imperocchè sono leggi che si connettono tutte, cominciando dalla legge comunale e provinciale sino a quella delle opere pubbliche, di guisa che non sia possibile il modificarne una, senza modificare le altre.

Signori, io non vi addurrò esempi di un tal nesso della legge di pubblica sicurezza e di quella sul contenzioso amministrativo colla legge comunale e provinciale, con quella del Consiglio di Stato: mostrerei di non conoscere abbastanza tutta l'importanza degli studi che voi certamente avete fatti delle stesse leggi.

Io credo quindi che sia, non solamente utile, ma necessaria la pubblicazione di esse leggi, prima che la Sessione sia chiusa, e prima che sia fatto il trasferimento della capitale. E tale essendo il mio profondo convincimento, io dico che non vi è altro sistema che quello proposto dal Governo e dalla Commissione; di accoglierle, cioè, senza entrare nella discussione degli articoli, giacchè, se noi entriamo in questa discussione, bisognerà assolutamente rinunciare all'approvazione di queste leggi nella presente Sessione.

In tal caso, il Governo si troverebbe nella necessità, per non far perdere alla Camera un tempo che è tanto prezioso, di ritirare gli stessi progetti di legge, giacchè vedrebbe che entrando in questo sistema di

discussione minuta e particolare degli articoli, non basterebbe il tempo che ancor rimane della Sessione per votarli.

Lo ripeto adunque: se si reputano necessarie queste leggi, bisogna che la Camera sappia tener conto della situazione politica in cui si trova il paese, e della necessità economica ed amministrativa, di attenersi a questo sistema, il quale non è, lo confesso, il più regolare, ma è un sistema eccezionale, un sistema quasi uguale a quello seguito l'anno decorso nella votazione dei bilanci.

Ma se la necessità politica, amministrativa ed economica può persuadere, come io sono intimamente persuaso, che sia necessario di sacrificare quella maggior regolarità che si trova nel sistema di discussione, per ottenere il segnalato vantaggio che vi ho accennato, io prego la Camera di voler senza indugio divenire alla votazione del sistema che intende seguire. Quando poi abbia deciso, fra il sistema della Commissione e quello dell'onorevole D'Ondes-Reggio, il Ministero vedrà quello che gli rimarrà a fare.

Boggio... Il Ministero col progetto di legge che presentò, in esecuzione di un voto unanime della Camera, per l'unificazione del regno, chiedeva al Parlamento le facoltà necessarie per promulgare le alcune leggi che designava e per coordinare queste leggi fra di loro, sia allo scopo d'introdurre unità nel nuovo ordinamento che con esse intendeva di creare, sia per semplificare l'amministrazione, sia infine per provvedere a quel bisogno che momenti fa lo stesso signor Ministro dichiarava essere imperiosissimo, il bisogno dell'economia.

Il Ministero ci domandava tali facoltà, ed in ispecie quella di modificare anche le circoscrizioni territoriali per valersene sotto la propria responsabilità, e coll'obbligo di renderne conto innanzi al Parlamento.

La Commissione viene in scena e ci dice: la domanda dei ministri non è da accogliere, è contraria alla Statuto ed a tutti i principii ai quali si informa la vita costituzionale di un popolo libero; non date al Ministero questi poteri, dateli a noi. Siamo nove commissarii che valiamo i nove ministri (*ilarità*) e nove per nove è ben naturale che noi commissarii abbiamo più fiducia in noi medesimi che non nei signori Ministri. A questo modo la Commissione ci pone innanzi un sistema affatto diverso da quello proposto dal Ministero. Anche su questo sistema ci si propone di uscire dai limiti che a noi traccia lo Statuto; non ne spiaccia al signor Ministro dell'interno. Con questo sistema ci si domanda ugualmente di

uscire dai confini che alla nostra azione traccerebbe lo Statuto; solamente questa che chiamerò solo deviazione, per non urtare troppo la suscettività del Ministro dell'interno, questa deviazione avrebbe luogo non più a vantaggio del Ministero, bensì a profitto della nostra Commissione.

Ora tra questi due sistemi che si trovano a fronte la Camera deve scegliere, salvochè preferisca andare al terzo, che è quello stato messo innanzi momenti fa dall'onorevole D^o Ondes-Reggio.

Io dichiaro fin d'ora che divido l'opinione dell'onorevole D^o Ondes-Reggio intorno al carattere menò costituzionale dell'uno e dell'altro di questi due sistemi; ma tuttavia, nella stessa guisa che più d'una volta in questo recinto non ho esitato a dichiarare che la lettera ammazza e lo spirito vivifica, e persuaso che questo assioma si vuole applicare anche allo Statuto; così, a malgrado che io riconosca che tanto il sistema del Ministero come quello della Commissione siano una deviazione dallo Statuto, pur tuttavia io non esito ad assumere come deputato quella parte di responsabilità che mi possa venire coi dare il voto ad uno di questi due sistemi.

Solamente mi riservo la libertà della scelta.

E siccome la mia scelta è già fatta, e la mia scelta è per il sistema stato proposto dai signori Ministri, così debbo a me medesimo ed al paese che in questo recinto rappresento, di dire le ragioni per le quali rifaccio mia la proposta ministeriale, quantunque non possa guarir lusingarmi di avere più con me il voto degli autori di essa.

Mi sono rallegrato nell'udire dal signor Ministro dell'interno che il nuovo sistema posto innanzi dalla Commissione era proposto d'accordo con lui. E me ne sono rallegrato perchè mi fa sempre piacere il sentire che vi sia un accordo tra il Ministero ed una Commissione della maggioranza della Camera, perchè da quest'accordo amo derivare la probabilità di una maggior forza nel Ministero, e per conseguenza della possibilità di una sua maggiore durata. (*Si ride.*)

Per altro questa dichiarazione dello accordo suo colla Commissione, io credo ch'egli medesimo, il Ministro, non intese farla in modo molto assoluto; primieramente perchè avendo egli proposto un sistema che era tutt'altra cosa, non vorrà essere tacciato di avere troppo leggermente messo prima innanzi quel primo sistema, o di averlo troppo leggermente abbandonato dopo; oltrechè mentre egli dichiarava di accettare il pro-

getto della Commissione, cioè l'articolo 1º, faceva però tutte le riserve per l'articolo 2, il quale, allo stato delle cose, diventa il più importante, come quello con cui il Governo avrebbe facoltà di modificare le circoscrizioni; e non solamente le circoscrizioni amministrative, perchè una volta ammesso il principio in questa legge, è evidente che anche nelle altre leggi d'unificazione dovrebbe farsene l'applicazione estendendolo per conseguenza anche alle circoscrizioni giudiziarie, scolastiche e finanziarie.

Or bene, fra il progetto del Ministero e quello della Commissione corre, a mio avviso, un divario grandissimo.

Infatti, colla sua proposta, il Ministero veniva a dire al Parlamento: la necessità urgente di unificare per semplificare e soprattutto per introdurre radicali economie vuole che mi diate facoltà di promulgare alcune leggi, perchè non è possibile farle in questa Sessione; abbiate fiducia in me.

Certo il Ministero non pronunciava la parola *fiducia*, ma la sostanza era questa, giacchè il domandarci così larghe facoltà equivale fuor di ogni dubbio a domandarci un voto di fiducia. Vero è che la Commissione pose molta cura nella sua relazione, per dichiarare che ella non intendeva punto di esprimere un voto di fiducia o di sfiducia, ma, come già insegnavano i romani (perdonatemi questa momentanea reminiscenza forense) giureconsulti, e come l'onorevole Restelli sa meglio di me, vale assai più ciò che si fa che non ciò che si mostra di voler fare.

Laonde sia pur vero che la relazione dica di non voler discutere sul concedere o negare la fiducia al Parlamento, non sarà tuttavia alcun uomo, anche solo mediocrementemente versato degli usi parlamentari, il quale possa negare che se la Commissione, e con essa la Camera, avessero accordato quei poteri avrebbero propriamente fatto un atto di fiducia verso il Ministero; epperò negando ora di concederglielo fa un atto che lascio al vostro criterio la cura di qualificare.

Intanto, nel mio modo di vedere, la questione è sempre questa: che da una parte, col sistema del Ministero, si tratta di dargli un voto di fiducia; invece, col sistema della Commissione, si nega di riporre in lui questa fiducia.

Or bene, io non sono, e nessuno certo vorrà credere ch'io sia ardentemente desideroso di dare, fin d'oggi, un voto di fiducia agli attuali Ministri; una tale ardenza in me sarebbe affatto fuor di luogo, perchè,

se mi onoro di essere personalmente amico della più parte di essi, io però, dacchè son eglino venuti al potere, mi sono sempre, malgrado le mie simpatie personali, trovato in un campo opposto al loro.

Ma indipendentemente da ogni considerazione individuale, il sistema proposto dal Ministero mi è sembrato, e mi sembra grandemente preferibile, nell'interesse della sincerità delle istituzioni costituzionali.

Tanto col sistema del Ministero, come con quello della Commissione, si esce dalla lettera dello Statuto; ma con questa differenza che, col sistema del Ministero, si esce dalla lettera dello Statuto, ma si rientra nel suo spirito; invece, col sistema della Commissione, si esce dalla lettera dello Statuto per non rientrar più nel suo spirito. E non mi sarà difficile provarlo.

Il Ministero diceva: datemi facoltà che normalmente io non potrei avere, e che normalmente voi non potreste darmi; io queste facoltà le esercito sotto la mia responsabilità: poi mi giudicherà il Parlamento nuovo, quel Parlamento che, a ragione, potrà lusingarsi di rappresentare la coscienza pubblica, perchè si sarà ritemperato nelle elezioni generali, e non sarà come il nostro, vecchio e logoro, non sarà come il nostro, lontano cinque anni o poco meno dal giorno in cui gli elettori deponevano il loro voto nell'urna.

Invece la Commissione ci fa uscire egualmente dalla lettera dello Statuto, perchè ci presenta un complesso di leggi importantissime, ce le presenta sotto la forma di semplici allegati, e vuole che siano accettate senza esame, senza discussione.

Qualche volta io già votai, in questo recinto, altre leggi alle quali andavano uniti taluni allegati. Ho in ispecie votato leggi di concessione di ferrovie, che portavano per allegati le convenzioni stabilite fra i concessionari ed il Governo, il capitolato d'onere ed altri simili documenti. Ma ricordo che persino in questi casi la Camera volle che gli allegati eziandio fossero sottoposti alla specifica sua deliberazione. Al quale uopo si è lasciata sempre facoltà ad ogni deputato di proporre osservazioni e modificazioni a qualunque articolo di tali allegati, avendo invece per accettati tutti quegli articoli sui quali non si facesse una mozione speciale.

Or bene, nella legge presente non si tratta più degli articoli di qualche convenzione, non si tratta più di un capitolato d'onere; non si tratta, e non si discute della larghezza che debbano avere i regolì delle ferro-

vie, o cose simili: ma argomento ben più serio e più importante: e in luogo di accrescere le guarenzie, per una buona ed efficace disamina, esse vengono diminuite ed escluse!

Con questa legge noi avremo provveduto all'organamento della provincia e del comune, alla sicurezza pubblica, dalla quale dipende tanta parte della libertà del cittadini, alla legge (per tacere di quella della sanità pubblica) del Consiglio di Stato e del contenzioso amministrativo che involgono in loro medesime problemi di tanta importanza. Ebbene, ora che si tratta di codeste leggi, la Commissione ci propone di attribuire minor valore alle disposizioni di esse, che non ne abbiate data negli altri casi alle singole disposizioni d'un capitolato d'oneri per una concessione di ferrovia o di canali!

E si oserà dire che codesto sistema sia conforme allo Statuto?

Non certamente alla lettera sua, poichè l'articolo 55 dice in precisi termini che le discussioni si faranno articolo per articolo; ed è impossibile che noi veniamo a discutere partitamente i mille e più articoli dei quali constano le sei leggi presentate qui come allegati. Tant'è che già il Ministro dell'interno, precorrendo l'obbiezione, ha dichiarato come assolutamente egli intenda impedire che si entri in alcuna discussione d'articoli.

È dunque dimostrato che il sistema della Commissione ci fa uscire dalla lettera dello Statuto, nè più nè meno di quanto ne usciremo accordando le chiesteci facoltà al Ministero.

Rimane che io ancora vi dimostri come col sistema della Commissione non rientriamo più nello spirito dello Statuto, a vece che in esso rientravamo col progetto ministeriale.

Vi rientravamo perchè, secondo questa proposta, dopo che il Ministero avesse compiuto il suo lavoro, il Parlamento era chiamato a giudicarlo. Invece col sistema della Commissione questo sindacato del Parlamento non ha più luogo, perchè, se esso facilmente si esercita sopra una legge che sia fatta dai Ministri sotto la loro responsabilità, diviene inattuabile quando la legge è fatta dal Parlamento.

Col sistema della Commissione la responsabilità dei sei *allegati*, secondo si chiameranno d'ora innanzi queste sei leggi, è assunta non dai signori Ministri, ma dalla Camera e dal Parlamento intero.

Or bene, è egli conforme allo spirito dello Statuto, è egli conforme alla sincerità delle istituzioni costituzionali che si finga da un

Parlamento di esaminare e discutere leggi che non esamina e che non discute?

È cosa buona ed onesta che il Parlamento dica alla nazione di accettare volenterosa queste leggi, assicurandola che le ha esaminate, mentre ciò non è vero?

Tanto più allorchè questo Parlamento, che vuol far credere alla nazione di aver esaminato e discusso leggi che non esamina e non discute, è un Parlamento il quale, se legalmente ha ancora un'apparenza di vita, moralmente per le cause che tutti conoscono, e, quando si voglia tacere d'ogni altro, anche pel solo fatto della distanza grandissima che ormai ci separa dall'epoca nella quale fummo eletti, non ha più alcuna autorità sul paese? È in questo momento, e in quest'ultimo stadio della nostra vita che noi pretendiamo fare un'opera di questa natura, riformare radicalmente la più gran parte della nostra legislazione, tutta anzi la legislazione politica ed amministrativa del regno?

Ed è a questo modo che crediamo poter acquistar credito e conservare efficacia a un sistema di cui falsiamo siffattamente l'applicazione e l'attuazione? (*Movimenti.*)

Panattoni. Noi abbiamo davanti a noi, o signori, una grave questione che la Camera, spero, risolverà in modo degno di lei.

La questione attuale fu sollevata dall'onorevole D'Ondes-Reggio colla solita sua dottrina, ed egli si è spinto sino al punto di denunziare una flagrante violazione dello Statuto. Egli ha di più lamentato parecchi inconvenienti ed assurdità nel cumulo delle leggi che si dovrebbero approvare.

Dirò in quanto alla pretesa violazione dello Statuto che se io potessi crederla reale, mi guarderei bene dal prendere la parola in difesa di questo progetto di legge, imperocchè lo Statuto è cosa tanto sacra che niuno può azzardare di violarlo. Esso è l'intermediario unico, necessario tra il dispotismo e l'anarchia; esso è anche divenuto il patto nazionale dacchè, come diceva l'onorevole D'Ondes-Reggio, le annessioni furono fatte a nome dello Statuto. Ma l'articolo 55 dicendo che le leggi devono essere discusse e votate articolo per articolo, ha fissato una disposizione tanto precettiva e tanto impeditiva, da eliminare persino il caso che la Camera possa conciliarla colle circostanze eccezionali?

Io credo che la ragion dell'articolo dimostri prima di tutto che non si commetta alcuna violazione votando nel modo che oggi si propone.

La ragione dell'articolo è quella di assicurare la piena cognizione

delle leggi e l'intera libertà di discussione. Lo Statuto protegge questi due elementi che sono indispensabili per la regolare deliberazione delle leggi. Esso protegge così il diritto della Camera; ma non lo infrena. Perciò non lo vincola talmente che in niun caso essa possa trovar modo di raggiungere i fini dello Statuto medesimo, anche senza discutere e votare i progetti articolo per articolo. Se si trattasse di attribuire alla Camera una capricciosa superiorità allo Statuto, in modo da turbare il buon sistema delle discussioni; io intendo bene che si commetterebbe grave illegalità, e che si conculcherebbe il diritto delle minoranze che devono essere sentite nella deliberazione delle leggi. Ma quando il Ministero e la Commissione, mirando all'unificazione di alquante leggi amministrative, vi presentano un progetto di approvazione che voi dovete discutere con pienissima libertà, e che potete accogliere o rigettare articolo per articolo; è evidente che, ciò facendo, siete arbitri della sorte di tutte quelle leggi che dovrebbero attuarsi. Pertanto la discussione voi l'avete sufficiente; e la votazione, fatta articolo per articolo sul progetto di approvazione, riescirà tale che basti al prescritto dello Statuto.

L'applicazione dello Statuto è quella solà di cui ora si tratta: non è la sostanza, nè l'osservanza normale dello Statuto quella di cui si disputa. Quando dunque i tre poteri si trovino d'accordo nel regolare la discussione e la votazione in tal guisa che, senza offesa radicale di ciò che lo Statuto vuole, la legge si accetti; pare conseguito il fine della Costituzione; e noi non dobbiamo avere scrupolo su ciò che andremo a deliberare.

Certo è che nella discussione della legge ogni oratore potrà chiamare a rassegna quelle disposizioni che credesse meno consone ai bisogni dello Stato, nonchè alle intenzioni del Ministro proponente e della nostra Commissione.

Io non intendo largamente profittare di cotesto diritto, perchè credo pericoloso sollevare minute discussioni le quali, comunque non aprano il campo alla votazione delle proposte leggi articolo per articolo, pur tuttavia potrebbero condurci a tale stato di perplessità da parer quasi una contraddizione l'accogliere il progetto per l'approvazione delle medesime.

Io penso, frattanto, doversi accogliere il presente progetto: inquantochè, stimo che si possano illustrare nella discussione le questioni prin-

cipali, ma che non convenga discendere a molte particolarità. Se ciò avvenisse, noi entreremmo nella via dell' impossibile.

L' onorevole Boggio, nella seduta del 19 novembre, dopo la deliberazione del trasferimento della sede del Governo, proponeva un ordine del giorno per l' unificazione delle leggi generali; ed io fui lieto di unirvi il mio voto, come la quasi unanimità della Camera trovò conveniente di approvarlo. Codesta approvazione, che portava doversi unificare le leggi d' interesse generale nel modo il più pronto, il più spedito, creava nel tempo stesso la necessità a cui oggi dobbiamo soddisfare, cioè, di non badar troppo al metodo, e di guardare piuttosto al successo.

Cosa altronde potremo noi fare! Conferire una fiducia illimitata al Ministero? Un potere eccezionale?

Quante volte il voto degli elettori mi ha chiamato all' onore di rappresentarli, ed anche prima di aver seduto in questo Parlamento, io mi sono chiarito sempre nemico dei poteri eccezionali. Nè si tratta qui di fiducia, come poc' anzi supponeva l' onorevole Boggio: imperocchè quante volte il Ministro si è posto d' accordo colla Commissione nell' accettare quelle leggi che essa riformò, noi, coll' approvare le medesime, nulla togliamo alla fiducia verso il Ministero. Sarebbe infatti un' antinomia, un controsenso, che noi mancassimo di fiducia al Ministro dell' interno, quando approviamo ciò che egli stesso accettava. Indarno si dice: lasciamo che il Ministero faccia da sè: la responsabilità sarà tutta sua. Adagio un poco! La responsabilità del Ministero si reclama troppo tardi seppure riesce di reclamarla. Frattanto il potere su chi si esercita? Sullo Stato, sui pubblici interessi. Ma i rappresentanti della nazione non sono mandati qui a prodigare questi voti di cieca fiducia e di illimitato potere. Io credo pertanto che il sistema proposto sia l' unico conciliabile colle attuali strettezze del tempo: e ciò che nelle presenti necessità noi adotteremo, non sovverterà i principii costituzionali, e nel tempo stesso proteggerà meglio i diritti e gli interessi della nazione.

Mi piace di ricordarvi che il caso presente non è del tutto nuovo; anzi il medesimo Parlamento Subalpino ha un precedente che si accosta alle attuali contingenze. Trattavasi di approvare il Codice di procedura civile: e fu deliberata l' approvazione in massa nella tornata del 10 giugno 1853. Nè mi si dica che quello era un Codice di molti articoli; perchè i sei o sette progetti di leggi ora riuniti, e tutti numerosi di articoli, costituiscono pur essi un insieme che si accosta al Codice. E sarebbe il-

lusione e quasi ironia il volere che da noi si andasse alla discussione partita, ed alla votazione spicciola di queste leggi; perchè non già i quindici o venti giorni che a noi rimangono, ma quindici settimane vi vorrebbero forse per discuterne le questioni generali e le disposizioni particolari; e per dirimere tante e gravissime questioni che vi s'incontrano.

Il Parlamento Subalpino si fece anche allora la difficoltà, se fosse lecito approvare in massa il Codice di procedura civile. Lo proponeva l'onorevole Bon-Compagni che era allora Ministro della giustizia; relatore della Commissione fu l'onorevole Tecchio, il quale a nome della Commissione stessa aveva suggerito di leggere senza discutere, ma nella discussione non sostenne codesto sistema, e ne lasciò il giudizio alla Camera. Però, sorse l'onorevole Brofferio, che ora io vedo giungere opportuno e che può bene testificarlo, e benchè caldo sostenitore dello Statuto facilmente dimostrò che non si offendeva lo Statuto coll'approvare il progetto di legge che allora era in discussione, cioè il progetto per l'accettazione del Codice di procedura civile.

Quando i Parlamenti sono ridotti a dover fare una votazione che si renderebbe impossibile, basta che abbiano davanti una legge di approvazione, la quale permetta di aprire larghe discussioni, e di svolgere i principii, e toccar anche le più interessanti particolarità; cotesta è la discussione, cotesta è la votazione, diceva l'onorevole Brofferio, che basta allo Statuto e che soddisfa ai doveri del Parlamento. La Camera approvò allora quasi all'unanimità un ordine del giorno che in questo senso l'onorevole Brofferio propose, e votò quindi il progetto per l'accettazione del Codice. Portata poi al Senato codesta deliberazione, quel corpo conservatore che avrebbe dovuto opporsi, se veramente lo Statuto era anche involontariamente offeso dalla Camera, non trovò difficoltà veruna ad accettare quel medesimo sistema, e la legge per l'accettazione del Codice fu approvata.

Ciò detto, o signori, non rimane che la convenienza di far altrettanto. E questa è così manifesta, che quando l'ostacolo insormontabile dello Statuto non esiste, noi dobbiamo senz'altro accettare il progetto che ora si discute, e dando il nostro voto al medesimo, saranno come votate le leggi amministrative.

Io credo che il meglio che potesse farsi sia appunto di proporre, come è stato fatto dalla Commissione di concerto coll'onorevole Mini-

stro, che si adottino le leggi quali esse sono, desunte cioè dagli studi più volte fatti e fuori e dentro del Parlamento, e migliorate poi da discussioni che in parte furono iniziate dalla Camera nostra ed in parte dal Senato, e ridotte adesso anche più accettabili per un ultimo studio che la Commissione d'accordo col Ministero vi ha portato, tenendo conto appunto di tutto quanto fu fatto e fu detto prima d'ora. Io non nego che, dato il campo di più larga e matura discussione, si potrebbe forse anche meglio condurre l'opera legislativa che siamo costretti ad affrettare; ma quando dobbiamo piegarci alla necessità e adattarci alle circostanze che ci pressano, è inevitabile che noi ci contentiamo del possibile, perchè il meglio è molte volte nemico del bene.

Mellana. Non posso seguire l'esempio nè il consiglio che volle testè darci l'onorevole Massari, della brevità. Io credo che vi sieno delle circostanze nelle quali il mostrarsi troppo correvi e brevi, sia un mancare al proprio debito, anzichè rendere un servizio al paese.

Ancorchè corra in Toscana un motto che fa fede dell'abilità grande dell'onorevole Panattoni nel trovare dei sofismi a sostegno della tesi che esso imprende a difendere, pure in oggi la sua eloquenza non sarà da tanto da potere inorpellare quei sani principii costituzionali che devono essere nel pensiero di noi tutti.

Io sosterrò la tesi opposta alla sua, quella stessa tesi che ho sostenuta in altri tempi, avendo a compagno l'attuale Ministro dell'interno. (*Si ride.*) Io domando alla coscienza di ciascuno di voi se vi possa essere argomentazione che valga contro questo principio costituzionale.

Lo Statuto non ha fatta alcuna prescrizione per regolare le discussioni che si farebbero nei due rami del Parlamento; ma ha lasciato questa materia all'arbitrio dei regolamenti che farebbero le Camere; però di una cosa sola si è preoccupato, quella cioè che le leggi fossero votate articolo per articolo. E perchè questo, o signori? Perchè rispondeva ad un grande principio.

Infatti, noi sappiamo come presso molte nazioni le loro costituzioni esigono una garanzia ancor maggiore di quella che ha stabilito il nostro Statuto, esigono cioè la tripla lettura dei progetti di legge. Non vi è mai garanzia sufficiente là dove si tratta d'impedire che le leggi sieno improvvisate od ottengano la loro sanzione sotto qualsiasi altra impressione che non sia la più fredda ragione.

Il nostro Statuto si limita ad imporci che le leggi sieno votate arti-

colo per articolo; ma quella deliberazione è assoluta, nè lice ad una Camera deliberante in forza dello Statuto di violare quella espressa disposizione. Quando siederete in assemblea che abbia il mandato di costituire voi provvederete; ma fintanto che appartenete ad una Camera che non ha altro mandato che di eseguire e svolgere lo Statuto, voi lo rispetterete.

La prova poi come sia stata previdente questa prescrizione statutaria, ce la fornisce il discorso dell'onorevole Panattoni, il quale vi ha detto: per me credo di avere il diritto di esaminare questi progetti di legge presentati sotto forma di allegati; ma non lo farò per tema che da questa discussione possa nascere il dubbio di accettarli. Egli è tanto entusiasta di queste violazioni, che, per non respingerle, desidera la benda sugli occhi. (*Si ride.*) Resta a vedere se tutti vorranno porsi in così strana condizione.

L'onorevole Panattoni, che non è tenero, certo, degli antecedenti del Parlamento Subalpino, è nondimeno andato a rovistarne gli atti. Si vede che gli ha letti; ma, mi permetta che glielo dica, non li ha letti molto bene. In fatti, egli crede avervi trovato un antecedente che lo conforti nel suo pensiero, ed esclama: il Parlamento Subalpino ci ha fornito un esempio conforme a quanto intendiamo noi di fare.

Quand' anche il Parlamento Subalpino avesse dato un tale esempio, non l'accetterei, poichè desidero che i cattivi esempi non costituiscano un diritto, ed a violare quel patto in forza del quale noi qui sediamo. Ma sostengo che quest' esempio non fu dato mai dal Parlamento Subalpino.

A quel Parlamento si presentò il Codice di procedura; quel progetto fu discusso negli uffici; gli uffici nominarono i commissari: questi riferirono alla Camera, e fu per un tacito consenso dei deputati, i quali si astennero dal chiedere la parola sui singoli articoli, che il disegno del Codice si votò in massa, letti però i singoli articoli del medesimo.

Una voce. Lo faremo.

Mellana. (*Rivolgendosi all' interuttore.*) Lo farete? Ma non torrete a noi la facoltà di discutere, perchè questa è una garanzia....

Presidente ed altri. Parli alla Camera.

Mellana. Rispondo ad un' interpellanza, e ne ho il dovere ed il diritto. (*Si ride.*)

Ho detto che nel Parlamento Subalpino non fu che per un tacito

consenso che i deputati si astennero, in quella circostanza, di prendere la parola, ma il principio costituzionale non fu punto violato. Ciò è tanto vero, che mi ricordo che l'onorevole Arnulfo, ora senatore, non avendo voluto cedere a quella quasi pressione morale che si faceva su tutti, sostenne dottamente un emendamento con ripetuti discorsi per salvare il principio, e la Camera l'ascoltava debitamente, poi passava alla votazione dell'emendamento da lui proposto.

Questo preteso precedente adunque non esiste, e qualora anche esistesse, io ripeto che non potrebbe avere alcuna forza.

Non esiste poi nel caso nostro, inquantochè esso è diametralmente opposto a quello suaccennato. Allora vi furono le forme costituzionali della presentazione alla Camera, della discussione negli uffici e dello studio della Commissione, ed oggi all'incontro, nel caso presente, che cosa abbiamo?

Abbiamo la mancanza, non solo di tutte le forme costituzionali e parlamentari, ma abbiamo persino la mancanza di quei debiti riguardi che non si possono pretermettere mai verso di nessun Corpo, e tanto meno quando questo Corpo rappresenta la nazione.

Noi qui non abbiamo avuto la presentazione di questi schemi dal potere responsabile, non abbiamo avuto la discussione negli uffici, ma abbiamo invece una dittatura che si assume una Commissione.

Depretis Io non toccherò che di volo le questioni costituzionali, ma non tralascierò di dire francamente alla Camera essere mia opinione che col sistema e col procedere adottato in occasione di questo progetto di legge, credo siansi violati gli articoli 55 e 56 non solo, ma anche l'art. 74 dello Statuto.

L'onorevole Torrigiani diceva colla franchezza che lo distingue, che non erasi punto abrogato un articolo dello Statuto, ma che erasi solamente sospeso.

L'onorevole Torrigiani ha confessato che egli, come membro della Commissione si è determinato a fare quello che ha fatto il granduca di Toscana, il quale non ha abrogata, ma ha sospesa la costituzione del paese; però l'onorevole Torrigiani ne sospende un solo articolo. (*ilarità.*)

Egli dice, naturalmente, che trattasi di un atto grave, e che non può essere giustificato che dalla necessità. Ma io gli domando: lo Statuto lega o non lega la Camera? Ha forse la Camera il diritto di sospen-

derlo e di abrogarlo in tutto o in parte? Chi si fa giudice della necessità nella quale debbasi sospendere l'efficacia del patto fondamentale del regno? È forse la Camera? È forse la Commissione? L'onor. Torrigiani non mi ha niente persuaso col suo ragionamento.

Dell'articolo 56 è già stato accennato da altri, ed io dirò solo, che se non fu leso veramente nella lettera, lo fu certamente nello spirito e nella sostanza.

La Camera ha cominciato la discussione, ha già deliberato su questa stessa legge: ci sono delle decisioni che essa ha prese, delle questioni che essa ha risolte, ed in faccia all'articolo dello Statuto che vi dice che quando una legge è respinta da una delle due Camere non potrà essere ripresentata che nella susseguente Sessione, io non so come si possa ricondurre la questione sulla stessa legge, nella stessa Sessione presentando senza il voto dell'altro ramo del Parlamento le questioni risolte in modo diverso, e chiedendo di votarle senza discuterle.

Ma volete voi poter respingere una legge o una disposizione di una legge, e poi con un giro di faccia e una mutazione di forme ripresentarla dinanzi a voi e colla vostra sanzione pronunziare la condanna di voi stessi?

Quanto all'articolo 74 io non ne parlerò perchè la sede di una discussione in proposito sarà forse più opportuna in occasione del secondo articolo del progetto ministeriale.

Dirò tuttavia che riguardo alle circoscrizioni territoriali, lo Statuto dice che la circoscrizione dei comuni e delle provincie non può esser fatta che per legge.

Qual è il motivo di questa disposizione?

Signori, egli è perchè una variazione di circoscrizioni corrisponde quasi sempre, e, oserei dire, sempre ad una diversa ripartizione d'imposte.

Quando la Camera si deciderà, certo senza il mio voto, a dare al Ministero la facoltà di variare le circoscrizioni territoriali, darà al Ministero la facoltà di variare la distribuzione per lo meno delle imposte dirette che formano appunto la principale sorgente con cui i comuni e le provincie fanno fronte alle loro spese.

Io sfido i più pratici dell'amministrazione provinciale a citarmi un caso, un caso solo in cui due provincie, siano pure contigue, mettendo in comune i loro affari per formarne una sola, lascino i contribuenti,

nella condizione in cui erano prima. Voi potete separare i beni patrimoniali e le passività, fare una eccezione per le strade interne dell'abitato ma quando voi confondete insieme parecchie circoscrizioni territoriali, siano pure di comuni, necessariamente voi dovete alterare l'imposta, ed è perciò che la Costituzione del Belgio ha fatto della circoscrizione territoriale del regno un articolo della sua Costituzione, come noi abbiamo nello Statuto un articolo meno severo, ma non meno esplicito nello stesso senso ed allo stesso scopo.

Risultamento della votazione :

Presenti e votanti	247
Maggioranza	124
Favorevoli	184
Contrari	63 ¹

SENATO.

Discussione del *progetto di legge riguardante la facoltà al Governo di pubblicare in tutto il Regno alcune leggi di ordine amministrativo.*

Presidente. L'ordine del giorno ci chiama a discutere il progetto di legge riguardante la facoltà al Governo di pubblicare in tutto il Regno alcune leggi di ordine amministrativo.

Tale progetto è così concepito:

ART. 1. « Sono approvate ed avranno vigore in tutto il Regno le seguenti leggi:

» Legge sull'amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l'allegato *A.*

» Legge sulla sicurezza pubblica, che costituisce l'allegato *B.*

» Legge sulla sanità pubblica, che costituisce l'allegato *C.*

¹ *Atti Parlamentari.* Camera dei Deputati, Sessione 1863-64. Tornata delli 7 febbraio 1865.

» Legge sull'istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l'allegato *D*.

» Legge sul contenzioso amministrativo, che costituisce l'allegato *E*.

» Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l'allegato *F*. »

ART. 2. « È data facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle provincie e dei circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali specialmente interessati, nonchè il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese. »

ART. 3. « I poteri eccezionali, accordati col precedente articolo, cessano coll'esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo Decreto Reale, e in ogni caso con tutto l'anno 1865.

» Collo stesso Decreto Reale sarà pubblicata la tabella delle circoscrizioni amministrative del Regno. »

ART. 4. « Il capoluogo della provincia di Noto è restituito alla città di Siracusa, dalla quale assumerà il nome la provincia stessa.

» La città di Noto ritorna capoluogo di circondario. »

ART. 5. « Il Governo del Re è autorizzato a dare i provvedimenti occorrenti per l'esecuzione del precedente articolo. »

Nel dichiarare aperta la discussione generale, io debbo far notare ai signori senatori che stante la natura eccezionale di questa legge, stante anche l'ampiezza della discussione alla quale può dar luogo il complesso della legge e degli allegati compresivi, converrebbe che la discussione generale si riducesse a spaziare generalmente sul merito delle diverse leggi e non già però ad entrare in particolari che potessero dar luogo a qualche emendamento, intorno ai quali si potrà discutere e votare nella discussione particolare di ciascun allegato.

Potendo ogni allegato dar luogo a qualche emendamento o a qualche domanda di schiarimento, chiara cosa è che sarebbe un tempo perduto il cominciare nella discussione generale a proporre emendamenti i quali avranno poi conveniente sede nella discussione particolare degli allegati medesimi.

Mediante questa preghiera ed osservazione, io dichiaro aperta la discussione generale.

.....

Tecco. Io non mi propongo di spaziare come il signor Presidente ci fece facoltà sulle varie leggi comprese nel progetto presentato dal Ministero dell'interno sotto il titolo di: « Facoltà al Governo di pubblicare in tutto il regno alcune leggi d'ordine amministrativo. » Trattandosi di un progetto di legge inteso all'unificazione amministrativa, è forse una delle più strane cose a cui mi potessi attendere, io che dalla prima età ho sempre sospirato all'unità dell'Italia, di trovarmi nella necessità di coscienza d'oppormi, ed oppormi nel modo che per me sia più efficace, ad un progetto di legge, che sotto questo specioso titolo d'unificazione, per cui ebbe tanti elogi dall' egregio relatore dell' Ufficio Centrale, io credo che invece di dare una base d'unificazione sia per lo contrario il principio della distruzione assoluta d'ogni base su cui si possa ulteriormente contare di progredire verso l'unità nazionale.

Infatti se non si vuole prescindere assolutamente dallo Statuto troviamo nel suo art. 55 il modo ben preciso di procedere alla votazione di qualunque legge; questo modo è determinato assolutamente in guisa da non poter subire nessuna interpretazione contraria.

Non solamente esso prescrive che dal Parlamento abbiassi a votare ciascheduna legge, ma che abbiassi a votare articolo per articolo: come dunque si potrebbe pretendere che questo così detto progetto di legge, col quale si tratta di dare facoltà al Governo di pubblicare leggi così importanti, così capitali come quelle sei che si trovano coacervate in un solo articolo, come si potrebbe, dico, pretendere che esso venga così votato dal Parlamento, e come potremmo noi considerare salvo lo Statuto, quando il Senato credesse, contro il prescritto del precitato articolo, di poter procedere senz'altro alla votazione di tante leggi così distinte e tutte contenute nel primo articolo del ministeriale progetto?

Certamente io sono lontano dal credere che si debba osservare ogni singola disposizione dello Statuto per un modo troppo assoluto alla sola e pura lettera, quando pure da altre parti dello stesso Statuto evidentemente sorgessero indicazioni tali che potessero dimostrare diverso esserne lo spirito e venissero ad indicare il vero e preciso senso di certe per avventura non abbastanza sicure disposizioni, alle quali per logiche induzioni o per evitare qualche assurdo risultante dalla troppo letterale interpretazione si venisse a scorgere doversi far luogo a qualche parca eccezione.

Non comprendo però come, quando nulla assolutamente vi sia in

altre parti dello Statuto che venga a derogare in qualche modo una sua disposizione precisa e perentoria, si possa da chicchessia arbitrarsi di porla scientemente in disparte se presentasse qualche difficoltà per avventura la sua osservanza. Egli è quindi incompatibile nella questione che ci occupa colla osservanza dello Statuto, a parer mio, la pretesa del Ministero che si passi dal Senato alla votazione di un progetto di legge, il quale sarebbe diametralmente contrario alla prescrizione del già mentovato articolo 55, perchè non solo si verrebbero così a votare articolo per articolo le singole leggi, ma quel che è ben peggio, sotto la speciosa apparenza d'un semplice articolo del così detto progetto di legge presentato dal Ministero, si dovrebbe votare insieme un ammasso di molte leggi gravissime e complesse, cosa di cui non credo trovisi sinora esempio in verun Parlamento.

Io ammetto che vi possano sorgere talvolta delle tristi necessità di ricorrere a mezzi eccezionali dal governo. Pur troppo dopo la infausta Convenzione fatta con una potenza straniera pel trasferimento della nostra Capitale a termine fisso, potevasi facilmente comprendere che sarebbero sorte gravissime difficoltà, tanto più trattandosi di trasferire la sede del governo in una città in cui non erano tampoco vigenti le leggi comuni dello Stato. Ma perchè tali leggi ivi provvisoriamente almeno venissero introdotte, sinchè costituzionalmente le nuove leggi d'unificazione per tutto il regno votar si potessero dal Parlamento, io non posso scorgere invero quale impossibilità ci sarebbe stata che le leggi attuali dello Stato fossero promulgate ed estese frattanto anche alla nuova Capitale, quando non si fosse creduto di lasciarle ancora per qualche tempo la propria autonomia. Sarebbe stato al certo più degno di previdente governo di pensare prima a tali emergenze e provvedervi comunque; però se a ciò non si era peranco pensato, per provveder ora a tale difficile emergenza si domandi al Parlamento poteri quanto si voglia estesi, ma tali che non producano un intervertimento d'attribuzioni legislative, incompatibile, a parer mio, colla osservanza dello Statuto. Porto quindi opinione che il Senato non potrebbe accettare il modo di votazione del progetto di legge presentato come pretenderebbe il Ministero senza esautorar se stesso in certo modo e senza san- cire, colla sua annuenza a tale pretesa, una manifesta infrazione ad una delle più importanti e delicate disposizioni dello Statuto.

Vorrei che quanto ebbi sin qui ad osservare sull'infrazione alle pre-

scrizioni costituzionali non fosse di tanta evidenza e desidererei pure che ciò mi si potesse contestare, ma pur troppo io non so vedervi per ciò alcuna possibilità. Non trovo infatti nel nostro Statuto assolutamente veruna di quelle clausole che s'incontrano a caso in certe altre costituzioni, clausole che pongono talvolta il potere esecutivo in grado d'interpretarne più largamente, secondo le occorrenze, certe disposizioni.

Non so vedere, ripeto, nel nostro Statuto alcuna di quelle disposizioni poco precise che lasci al governo una certa latitudine d'interpretazione; vedo anzi che nulla potrebbe trovarsi di più chiaro e preciso che la prescrizione contenuta ed espressa nell'articolo costituzionale più volte rammentato. Supponiamo tuttavia pure che ci fosse solo necessità di estendere, come già dissi poc' anzi, la legislazione comune dello Stato alla città sinora godente della propria autonomia tosto che essa diventi la residenza del Governo, ma che convenisse puranco per alcuni riguardi portare qualche modificazione alle leggi che colà si venissero ad estendere, non saprei contuttociò riconoscere che tale modificazione non si potesse ottenere che ponendo in non cale le prescrizioni dello Statuto quando tali modificazioni si potrebbero presentare costituzionalmente alla votazione delle due Camere.

In questo modo io credo tuttora che si potrebbe provvedere alle difficoltà che sembrano talmente avere conturbato il Ministero da fargli quasi dimenticare la sola base solida d' ogni legge, lo Statuto.

Mi si obietta che leggi molto complesse, leggi che presentino una lunga serie di disposizioni quali sono quelle contenute negli allegati al 1° articolo del progetto presentatoci, non sarebbe sperabile di vederle presto votate dal Parlamento come sarebbe necessario. Prima di tutto il nostro Parlamento, anzi questo Senato stesso, come ben lo rammentate, o signori, ha già dato di ciò ottimo esempio quando votò, pochi mesi or sono, in alcune tornate e senza veruna difficoltà una legge molto complessa, anzi un codice di leggi quale si è quello della marina mercantile; io non vedo quindi perchè non sarebbesi potuto presentare ugualmente al Parlamento le nuove leggi occorrenti e le antiche colle necessarie modificazioni, affinchè esse venissero dalle due Camere votate nel modo prescritto dallo Statuto.

Del resto si sono nel Parlamento Belga, e in altri Parlamenti votati pure dei codici: e non so quindi perchè si debba credere che il nostro Parlamento solo abbia tutt' ad un tratto perduta la capacità di

votare regolarmente le leggi che gli si presentassero in queste circostanze, e non so comprendere che qui si debba ora invertire affatto l'ordine naturale dei Poteri costituzionali, cosicchè il Potere esecutivo abbia ad assumere su di sè quello che fu sempre proprio e peculiare compito del Potere legislativo.

Io non comprendo infine come finora si sia creduto che le leggi si potevano fare in Parlamento, e che ora si sia pensato incaricarne invece il Potere esecutivo.

Io non vedrei poi finalmente la necessità che tutte assolutamente le leggi amministrative od altre siano ad un solo tratto unificate, potendosi procedere alla votazione delle più urgenti. Che se ciò non si potesse fare in 6 mesi fissati al trasferimento della capitale, e perchè occorrendo ciò assolutamente non si potrebbe anche prorogare il termine? Sarebbe invero troppo per noi vergognoso se potessimo crederci irremissibilmente astretti a votar leggi in un termine perentorio per la esecuzione di patti dei quali meglio è il tacere.

Soggiungerò soltanto che non posso considerare come valido qualunque patto con potenza straniera che pretenda imporci obblighi in quanto sia di attribuzione propria del governo costituzionale.

Audiffredi. Domando la parola.

Tecco. Che se mai, ciò che non credo, si fossero assunti impegni che indirettamente esigessero la più pronta attuazione di certe leggi, domanderei infine che trovandoci di fronte al patto nazionale su cui devono appoggiarsi e Parlamento e Governo, domanderei, dissi, se in presenza di questo patto che abbiamo tutti giurato entrando in questo recinto, si possa mettere in confronto qualunque altro impegno.

Il Parlamento non può d'altronde concedere al Ministero una facoltà che gli è attribuita dallo Statuto, la facoltà vale a dire di votare le leggi secondo le prescrizioni costituzionali.

Conchiudo: se il Ministero riduce la sua domanda a quanto già si era convenuto nell'altra Camera da principio, cioè che gli accordasse la facoltà di estendere le leggi vigenti nello Stato alla nuova sede del Governo con quelle modificazioni che ulteriormente sarebbersi costituzionalmente votate, io certamente sarei felice di dare il mio voto favorevole; altrimenti crederei di tradire il mio giuramento e la mia coscienza, votando una legge che credo assolutamente contraria allo Statuto, sul quale posa il Governo nazionale.

Ministro dell' Interno. Domando la parola.

Presidente. Ha la parola il signor Ministro.

Ministro dell' Interno. Io desidererei rispondere solo poche cose a quanto disse testè l' onorevole senatore Tecco, il quale ha con gravi parole, se non con solidi argomenti, dichiarato che il sistema, col quale si procede nella discussione di questo progetto di legge è contrario allo Statuto; e che perciò volendo egli serbarsi fedele allo Statuto ed al suo giuramento, assolutamente respinge siffatto sistema.

Io credo, ch'è l' onorevole senatore Tecco versa in un grave errore. Io non trovo nello Statuto, che vi sia un articolo il quale vieti al Parlamento di adottare il sistema che già fu seguito nell' altro ramo del Parlamento, e che spero vorrà pure essere tenuto dal Senato. Io ho ben presenti i termini precisi dell' articolo dello Statuto, cui fece allusione l' onorevole Senatore Tecco.

Esso non fa che dichiarare, che le leggi debbono essere discusse e votate per articoli. Or bene, nè il Ministero nè l' Ufficio Centrale hanno mai proposto di non discutere per articoli il progetto di legge che vi è presentato, perchè questo progetto è appunto costituito di quattro o cinque articoli. Tale è la cosa se vi vuole stare alla lettera precisa....

Tecco. Domanda la parola.

Ministro dell' Interno.... dell' articolo dello Statuto. Se poi si vuole interpretare lo Statuto nel senso, che non solamente la legge si debba discutere e votare per articoli, ma anche tutte le disposizioni in cui si comprende l' insieme della medesima, io reputo che si debba generalmente attenersi ad un sistema più largo, più liberale di discussione. Se non che nel sistema adottato, è forse proibito al signor Senatore Tecco, o a qualsiasi altro Senatore, di proporre emendamenti?

È egli forse vietato di votare contro, od in favore di qualsivoglia disposizione?

Sta all' assennatezza del Senato il vedere, se per raggiungere quello scopo finale, elevato ed importante che noi ci proponiamo, di dotare il paese di un complesso di leggi uniformi, organiche, onde unificare la legislazione dello Stato, convenga ora modificare queste leggi: ma però è libero ad ognuno dei Senatori di proporre quegli emendamenti che crederà opportuni su qualsiasi articolo.

Adunque o l' onorevole Senatore Tecco interpreti lo articolo 55 dello Statuto nel suo senso prettamente letterale; ovvero lo interpreti nel suo

spirito il più largo e liberale; egli troverà, che il metodo proposto non inchiude nessuna violazione dello Statuto: giacchè certamente non sarebbe stata la Camera dei Deputati che prese l'iniziativa per eccitare il Ministero a proporre un sistema di unificazione legislativa spiccio e pronto; nè il Ministero, che avrebbe accettato un metodo, il quale avesse potuto tendere a violare lo Statuto.

E però io prego il signor Senatore Tecco di voler acquietare i suoi scrupoli, ed allontanare da sè il timore, che dando voto favorevole a questo sistema e a questo progetto di legge, egli incorra nel gravissimo pericolo di violare lo Statuto, e di venire meno al suo giuramento; giacchè certamente nessuno degli onorevoli Senatori che stanno in questo recinto, nè degli onorevoli Deputati dell'altro ramo del Parlamento, come nessuno dei ministri, vorrebbe esporsi a questo pericolo, a questa grave violazione dello Statuto.

.....

Tecco. Io desidero solamente che non si fraintendano le parole che ho pronunciate. Io non ho detto nè ho inteso mai di oppormi all'unificazione legislativa-amministrativa, ed a quanto possa tendere al compimento della unità italiana; non mai mi si potè affacciare alla mente simile pensiero. Ma rispondendo all'onorevole senatore Audiffredi dirò, che ciò che intesi dire si è solamente, che non comprenderei una pretesa unificazione che dovesse procedere col distruggerne le basi istesse sulle quali soltanto può fondarsi la legge, cioè lo Statuto.

Passo ora a quello che l'onorevole signor Ministro dell'interno ha osservato in proposito, che cioè l'articolo 55 dello Statuto non sarebbe contrario al metodo di votare i progetti di legge nel modo con cui domandasi sia votato quello da lui ora presentato al Senato.

Io devo domandare prima di tutto se si può considerare come un progetto di legge semplice, quello che comprende nel suo primo articolo sei leggi importantissime. Non credo si voglia equivocare sul vero senso dei vocaboli, che ciò non sarebbe degno del Governo nè del Parlamento; devo quindi intendere l'art. 55 del nostro Statuto, in questo senso, che ogni singola legge, la quale abbia oggetto distinto, sia votata distintamente nel modo prescritto dallo Statuto, cioè articolo per articolo. Non credo però che ciò debba far sì che il Parlamento abbia lungamente a discuterle ciascuna di esse; anzi la prudenza del Senato, sono persuaso,

eviterebbe sempre discussioni inutili sopra articoli nei quali non ci fossero discrepanze gravi e fondate.

In conseguenza la discussione verserebbe intorno a pochi articoli più importanti.

Non posso però mai ammettere che non sia rispettato lo Statuto tanto nello spirito che nella lettera della prescrizione contenuta nell'art. 55, pretendendosi che si voti il progetto di legge presentato dal Ministro dell'interno coi suoi vari articoli, il primo dei quali egli solo, come disse testè, ci presenta un insieme di sei leggi e tutte di alta gravità.

Se è lecito secondo lo Statuto di formare complessi di leggi in questo modo, e proporli come una semplice legge al Parlamento acciò siano votati, io allora troverei molto più semplice e comodo che i cinque articoli del progetto di legge Ministeriale si riducessero ad un articolo solo, in cui si dicesse che il Parlamento rimette i suoi poteri di Legislatore al Ministero, acciò faccia le leggi che gli convengono.

Questo è quanto secondo la conseguenza logica di questo principio risulterebbe, e così si eviterebbe ancora ogni discussione inutile.

Osservò ancora il sig. Ministro dell'interno, che l'art. 55 prescrive bensì il modo di votazione da me indicato, ma non vieta il contrario.

Ma io domando se mai si possa credere che ad un articolo dello Statuto, contenente una prescrizione a cui non siasi derogato in altro articolo dello stesso Statuto, sia ammissibile una eccezione con simile protesto.

Dovrebbe essere altrimenti un duplicato di tutti gli articoli prescrittivi dello Statuto con altrettanti proibitivi.

In conseguenza non posso ciò considerare come obbiezione seria.

In quanto finalmente alle esortazioni, che mi si diressero di calmare i miei scrupoli, dirò che alieno da vani scrupoli non credo possano così qualificarsi quando mi appello alla evidenza di ciò che è in potere d'ognuno di verificare nel testo dello Statuto.

.....

Cadorna (Relatore). Io dichiaro che quanto grande è l'importanza che sia accettato questo progetto di legge, altrettanto, personalmente, sento lo stretto obbligo di essere assai parco di parole, corrispondendo in ciò anche al mandato dell'Ufficio Centrale.

Consequentemente io mi ristringerò a due sole osservazioni, l'una sull'importanza di questa legge, di cui si è già parlato nella relazione dell'Ufficio, e l'altra sulla questione costituzionale.

In quanto all'importanza della legge, io non mi accingo a dimostrarla; questa legge è di natura tale che chi ne sente l'importanza, non abbisogna di dimostrazioni, e a chi non la vede, le dimostrazioni sarebbero soverchie. Perciò credo che basti il dire che si vota una legge la quale unifica l'amministrazione di tutto il Regno; questo fatto è per sé così lucido, così chiaro, la sua importanza si palesa talmente da sé, che il volerlo provare con ragioni, sarebbe cosa che oscurerebbe più che non altro l'oggetto stesso.

Quindi passo senz'altro alla questione costituzionale sulla quale sebbene siano state già date sufficienti risposte dal Ministro dell'interno, credo sia anche debito dell'Ufficio di insistere, al fine di escludere ogni idea che il modo della discussione del presente disegno di legge costituisca una violazione, ed anzi, come si è ora detto, una distruzione dello Statuto. Se un fatto di tal natura potesse essere mai vero, io dichiaro apertamente ed a nome mio, ed a nome dell'Ufficio Centrale, che non vi sarebbe importanza di legge la quale potesse autorizzare una vera violazione dello Statuto. L'articolo 55 dello Statuto dice che le leggi debbono essere discusse articolo per articolo. In questa disposizione bisogna considerare la sostanza e la forma.

Qual'è la sostanza di quest'articolo? È che nessuna legge possa essere votata in massa, per modo che sia impedita la discussione di ciascun articolo. Vuole lo Statuto che si mantenga intatto e nel Governo del Re e nei membri delle due Camere il diritto di discutere separatamente ciascun articolo. Tale è la sostanza di questa disposizione, la quale rende impossibile ogni cosa, che la distrugga, o che impedisca il conseguimento dello scopo effettivo cui mira cotesta disposizione.

La conseguente forma naturale di questa prescrizione è che si legga, come si suol fare e come si debba regolarmente fare, ciascun articolo, interpellando ognuno se intenda di accettarlo o no.

Ora, qual'è il sistema che vi si è proposto? Esso consiste nel porre come allegato ad una legge di pochi articoli molte altre leggi, ed io chiedo, se con ciò si escluda la sostanza della sovraddetta disposizione statutaria.

Questo sistema esclude egli il diritto di ciascun senatore di discutere

e votare articolo per articolo non soltanto il progetto di legge principale, ma anche i progetti di legge che sono allegati al medesimo? No certamente.

I membri di questo consesso possono credere opportuno di non usare di questo loro diritto; ma tutti riconoscono di averlo, e di poterne, ove vogliano, usare. È dunque intatta la sostanza della disposizione dello Statuto, la quale in ciò appunto consiste, epperò la variazione consiste in una variazione di forma, che non offende la sostanza.

L'Ufficio Centrale ha messo molta importanza nel far risaltare questo fatto nella stessa sua relazione; di fatti nelle ultime parole della medesima è detto: « Ben sappiamo che avremmo diritto di fare (cioè di provocare noi stessi una discussione sopra qualsivoglia articolo), diritto questo che compete ad ogni membro del Parlamento, ma l'Ufficio Centrale si terrebbe in colpa dello usarne nelle presenti circostanze. » Dunque riconosciamo che abbiamo la facoltà di usarne secondochè noi crediamo, ma non crediamo opportuno di usarne.

È per tanto evidente che dappoichè è lasciata intatta la libertà a tutti i membri del Senato di discutere tutti gli articoli, anche la sostanza delle disposizioni statutarie non è punto violata.

Io non dico con ciò che la forma colla quale in questo caso la sostanza è attuata sia quella che naturalmente scende dalle disposizioni dello Statuto. Ma vi ha gran tratto, o signori, tra il violare un articolo dello Statuto, od usare una forma, la quale non sia quella che più propriamente si debba usare in tutte le circostanze ordinarie.

Queste considerazioni allontanano assolutamente la questione costituzionale, ed escludono l'allegata violazione dello Statuto.

Se non che l'Ufficio Centrale non ha creduto di potere far buon mercato neppure nella questione di forma, appunto perchè il rigore delle forme in genere è la tutela della sostanza. L'Ufficio Centrale se nella questione di forma ha creduto che in questa circostanza il Senato si potesse alquanto scostare da quelle consuete, ne ha detto le ragioni ampiamente nella sua relazione. Se ci ha caso nel quale non convenga seguire il rigore delle forme per non sacrificare la salute stessa del paese, certamente è questo; e le circostanze attuali che abbiamo poste in chiaro sono tali, che certamente distinguono questo caso da qualunque altro che si possa mai presentare. Ond'è che il fatto presente non potrà mai esser tratto a conseguenza; perciò, ripeto, che l'accusa

di incostituzionalità per una variazione di forma che conserva integra la sostanza dell' art. 55, e l' applicazione delle sue disposizioni, non ha fondamento; e che le circostanze in cui versiamo giustificano pienamente la deviazione nelle forme.

.....

.....

Pallieri. Io vo' fare un tentativo presso il signor Ministro dell' interno, la cui adesione mi è necessaria per poter concretare in formale proposta l' idea che avrò l' onore di esporre, e che mira alla concessione di straordinari poteri.

Se questa fosse unica Assemblea legislativa, o non ci trovassimo nelle circostanze che tutti sanno, o non ci stringesse così urgente necessità, l' opposizione che incontrasi da parte del signor Ministro sarebbe per me un motivo d' insistere maggiormente nel mio disegno, perocchè a niuno meglio si possono tali poteri affidare che a chi li ricusa e non li accetta che suo malgrado nell' interesse della cosa pubblica, nè si corre allora pericolo di vederli abusati.

Ma, nel presente stato delle cose, io nulla voglio arrischiare che possa per avventura frapporre il menomo incaglio ad un progetto di legge cotanto vivamente atteso dalla nazione, e che più di ogni altro onorerà il Governo che lo ha proposto ed il Parlamento che lo avrà adottato. E siccome il progetto emendato vorrebbe essere ad altra Assemblea presentato dallo stesso signor Ministro, che dovrebbe ivi farne propugnatore, al qual uopo richiedesi, per esser certi di favorevole successo, la sua buona volontà e disposizione; così dico sin d' ora che, ove di queste non mi risulti per espressa dichiarazione del signor Ministro, io non darò ulteriore seguito a queste mie osservazioni.

Egli è perciò che io respingerei coll' Ufficio Centrale qualunque emendamento che alle sei leggi di cui si tratta venisse proposto, giacchè l' attuale ammissione di emendamenti renderebbe di certo impossibile il compimento legislativo di questo progetto.

Qual è pertanto, io chiedo, la miglior via per raggiungere il comune intento?

A me pare che la via preferibile sotto ogni rispetto, e soprattutto per la maggior sua costituzionalità e pel perfezionamento di questo corpo di leggi, sia quella precisamente in cui si mettevano lo stesso signor Ministro dell' interno ed il suo collega Guardasigilli nell' iniziare davanti al Parlamento l' unificazione amministrativa e giudiziaria.

Proponevano i signori Ministri che una delegazione legislativa venisse fatta al Governo del Re; delegazione, però, non assoluta e generale, ma speciale, tassativa, e circoscritta, non pure quanto all'oggetto ed ai principii fondamentali, ma persino al testo delle leggi; solo chiedevano che fosse loro data facoltà d'introdurre in esse quelle modificazioni che avrebbero credute convenienti, sì per coordinarle fra loro e colle altre leggi dello Stato, sì per semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

Che se, rispetto all'unificazione amministrativa, della quale unicamente ora si tratta, venne abbandonato il proposto sistema in quanto all'articolo primo del relativo disegno di legge, si fu per ragioni che non possono essere presentemente in veruna guisa al Senato applicabili; il che chiaro apparisce così dal rapporto fatto alla Camera dei Deputati dalla sua Commissione come dai discorsi del signor Ministro, documenti che ho qui alle mani, ma di cui non occorre riferire il tenore, bastandomi ripetere che le ragioni ivi addotte non sono al Senato applicabili.

Delegazioni legislative riceve continuamente il Governo del Re, come quello che, mentre divide col Parlamento il potere legislativo, ha poi l'esercizio di tutto il potere esecutivo, e d'ogni suo atto è responsabile.

Vuolsi però riconoscere che, quantunque assai limitate, sarebbero tuttavia straordinarie le facoltà da concedersi al Governo; ma straordinarie, imperiose, singolari son pure le presenti congiunture.

Il signor Ministro, che tenne fermo in quanto ai poteri che chiedeva coll'articolo 2, vide accolta la sua domanda. Di questi giorni, un onorevole suo collega fu forzato ad accettare poteri più ampi di quelli che desiderava. Laonde io credo che il primitivo disegno del Ministero non potrebbe incontrare difficoltà.

Ho detto che questo sarebbe più costituzionale; ed in ciò dire io non alludo ad articoli dello Statuto concernenti a procedura legislativa, invocati da uno degli onorevoli preopinanti, al quale così il signor Ministro come l'onorevole relatore dell'Ufficio Centrale fecero adeguata risposta; io guardo più alto, guardo specialmente alla disposizione fondamentale dello Statuto, per cui i due consessi parlamentari debbono avere egualmente ingerenza, non mai l'uno maggiore di quella dell'altro, nella formazione delle leggi; ma non amo inoltrarmi in questo scabroso terreno, e ne posso prescindere, giacchè gli onorevoli miei colleghi

ben sentonó quello che io potrei dire, e ben lo immagina il signor Ministro.

.....

Ministro dell' Interno. Comincio col ringraziare l' onorevole Senatore Pallieri delle parole molto benevoli che mi rivolse e del modo temperatissimo e saggio, col quale ha fatto la sua proposta.

Pallieri. Non ho fatto proposta.

Ministro dell' Interno. Vorrebbe fare una proposta, o almeno egli vorrebbe farla, qualora il Ministro si dichiarasse disposto ad accoglierla. Or bene, io debbo ringraziarlo; e spero, che l' onorevole Senatore vorrà accettare i miei ringraziamenti pel modo benevolo, con cui si è rivolto al Ministro, e particolarmente della sua buona intenzione di voler accordare al Ministro facoltà assai più ampie di quelle contenute nel progetto di legge.

Ma l' onorevole Senatore Pallieri nel fare o nell' intendimento di fare questa proposta, certamente non può mettere in disparte le considerazioni, le quali mi hanno già determinato a rifiutare una proposta consimile, che mi è stata fatta nell' altro ramo del Parlamento da alcuni deputati. Benchè il Ministero abbia chiesto egli stesso da principio la facoltà di modificare le leggi organiche amministrative, tuttavia egli ha dovuto recedere da questa domanda ancor prima che la discussione si aprisse nell' altro ramo del Parlamento. E ciò egli fece, perchè veramente era cessata la ragione, o, direi meglio, la condizione di cose, la quale aveva determinato il Ministro a formulare il suo schema di legge, come si trovava nel primitivo progetto, col quale si chiedeva la facoltà di modificare le leggi, perchè credeva che queste non potessero essere modificate dal Parlamento, stante specialmente la brevità del tempo.

Voglia l' onorevole preopinante por mente alle circostanze in cui il Ministero dovette fare quella sua proposta, ed alla possibilità che il Parlamento potesse stare riunito solo per pochi giorni. Da tutti si sentiva un urgente bisogno di venire all' unificazione, almeno delle leggi principali organiche; mentre per altra parte non si credeva che vi fosse il tempo necessario per esaminarle minutamente. Per ciò il Ministero, avuto riguardo a queste circostanze, chiedeva la facoltà di poterle modificare. Ma poscia, il Parlamento avendo colla proroga per esso chiesta, cioè coll' aggiornamento delle sue sedute, lasciato tempo e alla Commis-

sione nominata dalla Camera ed al Ministero, di poter esaminare queste leggi e quindi poterle formulare e compiere con tutte quelle modificazioni che fossero assolutamente necessarie onde coordinarle fra loro e migliorarle, le condizioni furono essenzialmente cambiate.

Mancata adunque la causa, per cui si era chiesta la facoltà di modificarle, il Potere esecutivo ha dovuto rinunciare a siffatta facoltà; d'altro lato l'onorevole senatore Pallieri, il quale si può dire mio coetaneo nella vita parlamentare, e per conseguenza ha delle cose parlamentari molta esperienza, sa meglio di me, che il Ministero deve cercare di conformarsi quante volte non si tratti di principii, agli intendimenti, alle tendenze del Parlamento. Perciò, quando il Ministero si accorse che il Parlamento in grandissima maggioranza era avverso a concedere queste facoltà straordinarie al Potere esecutivo, e che d'altra parte, vi era mezzo di potere anche fare senza queste, dovette conformarsi a questo avviso quasi unanime dell'altro ramo del Parlamento; massime sul riflesso che pareva più regolare e più consentaneo anche alla Costituzione, l'approvare leggi, le quali fossero conosciute in tutte le singole loro parti, senza dare al Governo la facoltà di modificarle, il che significa dare al Governo la facoltà dell'ignoto, cioè di approvare ciò che non si conosceva.

Queste sono le ragioni, le quali m'indussero a rinunciare alle facoltà di cui si tratta.

.....

 Il Senato approvò la Legge in seduta delli 8 Marzo 1865. ¹

Risultato della votazione:

Numero dei Votanti, 84.
 favorevoli, 62 — contrari, 22.

¹ *Atti Parlamentari*. Discussioni del Senato, Sessione Parlamentare del 1863-64 dal 25 Maggio 1863 al 16 Maggio 1865. Tornata delli 8 Marzo 1865.

CAMERA DEI DEPUTATI.

Discussione generale del *Disegno di legge per la promulgazione di varie leggi e codici per l'unificazione legislativa.*

Presidente. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge per dare facoltà al Governo di promulgare in tutte le provincie alcuni progetti di legge per l'unificazione legislativa del Regno.

La discussione generale è aperta.

Crispi. È bene che la Camera si renda ragione dei due disegni di legge che sono sottoposti alle sue deliberazioni.

Io non parlo del secondo, giacchè esso presenta unico concetto e non avremo grandi difficoltà nel discuterlo. Parlo del primo, il quale mira niente meno che alla pubblicazione di nove Codici.

Dei nove Codici sette fanno parte degli allegati che ci furono distribuiti, e questi possono necessariamente essere esaminati, e possono ricevere emendamenti come fu fatto per le leggi amministrative che giorni innanzi abbiamo votate.

Per il Codice civile e quello di procedura civile, qualunque possa essere la buona volontà della Camera per portare sui medesimi degli emendamenti, io non posso nascondere che il voto che in proposito si potrebbe dare non sarebbe d'un risultato pratico.

Sciaguratamente le regole costituzionali non possono con tutta severità essere applicate, se mai la Camera vuole che questi due Codici siano tosto promulgati in tutto il regno.

I Codici suddetti, come furono presentati al Senato, avevano d'uopo di studi che non furono compiuti.

Essi dovevano anche esser messi in armonia col Codice penale e con gli altri Codici che il Ministero prometteva di presentare al Parlamento in un tempo più o meno lontano.

La Commissione ha quindi sentito il bisogno di proporre coll'articolo secondo che il potere esecutivo abbia l'autorità di coordinare tutti questi Codici, togliendo dai medesimi ogni discordanza.

Ed invero non si può concedere la pubblicazione del Codice civile senza dare ad un tempo cotesta facoltà.

Io ben comprendo che questo sia grave, che esca dalle regole ordi-

narie, che sia una rivoluzione nel sistema parlamentare. Tuttavia, al punto in cui siamo, non puossi fare altrimenti, e per la Camera non c'è che da accettare o da rifiutare. Coloro i quali sono contrari a questo sistema non hanno che a mettere una palla nera nell'urna perchè la loro coscienza non possa essere offesa; la mettano bianca coloro i quali vogliono saltare il fosso a commettere un atto, diciamolo chiaro, niente costituzionale....

(Esclamazione del Ministro dell'interno.)

Al signor Ministro dell'interno non piace questa frase....

Lanza (*Ministro per l'interno*). Non è esatta.

Crispi. Egli crede che l'atto sia costituzionale? Nulladimeno l'articolo 55 dello Statuto vi si oppone completamente.

Se il signor Ministro venisse a chiederci che, in omaggio ai principii, dessimo al Governo del Re la facoltà di promulgare questi due Codici e di riordinarli, io gli risponderei in omaggio ai principii, che non possiamo dargli il nostro voto. Se al contrario egli ci dichiarasse che la necessità dei tempi richieggono che l'Italia abbia unico Codice, che i bisogni del paese impongono siffatta rivoluzione (poichè questa è una rivoluzione nè più, nè meno; parliamoci chiaro, chiamiamò le cose col loro nome; non vogliate credervi conservatori, mentre siete rivoluzionari); se ci dichiarasse che la posizione in cui si trovò il paese è eccezionale, che l'Italia ha bisogno di un solo Codice civile, che questo Codice deve essere coordinato con gli altri i quali debbono contemporaneamente entrare in vigore, allora risponderei: se l'Italia ha d'uopo di un tale provvedimento, si faccia; ma cotesto è la rivoluzione, non è la legalità.

Ciò posto, da tanto discutere, che cosa resta? Resta una questione di fiducia.

Ci sono di coloro i quali possono fidare nell'attuale Gabinetto e dirgli: sì, io voto per te, io ti accordo queste ampie facoltà, io ti credo all'altezza dei tempi, degno della rivoluzione che si compie in Italia, e ti do il diritto di apportare questa grande riforma al paese. Altri al contrario si rifiutano, perchè non fidano nei Ministri, e farei altrettanto anch'io.

Ministro per l'interno. Non è la prima volta che io abbia ciò dichiarato: e vorrei pregare l'onorevole Crispi a volersi fissare in mente queste mie dichiarazioni affinchè non abbia a ripeterle altra volta.

L'onorevole Crispi, avveduto come è, vorrebbe, direi quasi, far accettare dalla Camera un principio che io credo assai pericoloso, che

ciò, adottando noi il sistema proposto dalla Commissione e dal Ministero per discutere e votare queste leggi, si incorra in una violazione dello Statuto, e che per conseguenza noi siamo affatto fuori del diritto positivo: ci vorrebbe gettare fuori del nostro cammino ed avviarci nella via precipitosa della rivoluzione, vale a dire fuori della legge fondamentale dello Stato.

Io non posso fargli questa concessione, perchè, a parer mio, sarebbe assai pericolosa. Io credo di non andar errato affermando che non si viola in nessuna guisa lo Statuto, accettando il metodo proposto dal Ministero e dalla Giunta per la discussione di questo disegno di legge.

Io dico che lo Statuto e tutte le leggi debbono interpretarsi in loro spirito, ed in modo che siano possibili i miglioramenti e i sociali progressi.

Non si può concepire che vi sia una legge fondamentale dello Stato, la quale impedisca che si possa progredire nel compiere l'unificazione, nel recar a compimento il sistema legislativo del regno.

Or bene, si accinga egli l'onorevole Crispi a dimostrare che sia possibile al Parlamento di discutere e votare tutti gli articoli, i quali compongono i diversi Codici....

Crispi. Si può dimostrare.

Ministro per l'interno. Io reputo che gli sarà assai difficile di addurre un esempio di tal fatta. D'altra parte abbiamo in contrario esempi numerosi, e nelle antiche Camere Subalpine, ed in vari altri Parlamenti; quando non è possibile di procedere ad una discussione particolareggiata e minuta, ed è necessario riformare la legislazione, bisogna ricorrere a quel metodo, il quale, mentre serba illese tutte le prerogative e tutte le libertà delle opinioni, in pari tempo ci apre l'adito ad ottenere la votazione e l'applicazione delle leggi, di cui la società abbisogna.

Del resto sarebbe un vero assurdo che in uno Statuto vi fossero delle restrizioni tali da rendere impossibile la votazione delle leggi principali che costituiscono la società.

Quindi a me pare evidente che non vi è una infrazione dello Statuto nell'adottare il sistema proposto dalla Commissione per la discussione di questo progetto di legge.

Lo Statuto vuole che le leggi debbano essere votate articolo per articolo. Or bene, la legge che noi dobbiamo votare articolo per articolo è quella proposta dal Governo ed emendata dalla Commissione. (*Movimenti*

in vario senso.) Difatti, lo Statuto vi dice che le leggi sono fatte per iniziativa del Governo o dei deputati. Ora la legge, che è presentata per iniziativa del Governo, è quella che voi siete chiamati a discutere ed a votare articolo per articolo. Almeno mi si permetta di dire che questo assunto si può sostenere con valide ragioni.

Dunque, quando addentrandosi nello spirito stesso dello Statuto, si vede che, ove non si accettasse questa interpretazione di esso, tornerebbe impossibile il conseguire lo scopo che ci siamo prefisso, mi si permetta il dire che, se non vuoi considerate in questa parte lo Statuto come assurdo, si debba ammettere esclusivamente l'interpretazione che il Governo e la Commissione danno a quest'articolo.

Perciò io debbo respingere l'asserzione o, dirò meglio, l'insinuazione del deputato Crispi, il quale vuol vedere nella determinazione che sta per prendere la Camera sulla proposta del Governo e della Commissione ed alla quale egli stesso presta il suo appoggio, vuol vedere, dico, una violazione dello Statuto, e l'inizio di un'era rivoluzionaria.

Noi, o signori, non siamo in questa condizione di dover iniziare un'era rivoluzionaria; lo Statuto è sempre la nostra salvaguardia; noi ci dobbiamo attenere al medesimo; e nella proposta fatta non vi è alcuna cosa che miri a violarlo. (*Bene! Bravo!*)

D' Ondes-Reggio. Signori! Credeva che dopo quanto si era detto trattandosi delle leggi amministrative sulla violazione della Costituzione in chiedere così in massa l'approvazione di quelle, non mi sarebbe stato d'uopo tornare sulla questione; credeva che la Commissione per l'unificazione di quindici tra Codici e leggi fondamentali, e concessione di poteri straordinari, agglomerazione di cui non si è mai veduta pari nè presso popoli barbari, nè presso popoli civili, schiettamente dicesse: si viola la Costituzione, si abdica dall'assemblea dei deputati la potestà legislatrice... si reputa da noi utile, o necessario, e con più schiettezza ancora così piace di fare, *stat pro ratione voluntas*.

Ma come venire imperturbabilmente a ripeterci gli errori con cui suppose il ministro Lanza di confutare quanto io aveva dimostrato? Errori di fatto, errori sull'indole di reggimenti rappresentativi.

Errori di fatto: non è il regolamento che si manomette come asseriva il ministro Lanza; non è come con parafrasi, non volendo nominare il regolamento, ha detto la Commissione che, il Senato e questa Camera non fanno che « discostarsi da quel metodo che ciascuno d'essi ha costi-

» tutto a sè stesso per l'esplicamento delle proprie attribuzioni, e che
 » suole eseguire nelle congiunture ordinarie. » No, signori; è lo Statuto
 che prescrive il metodo, l'articolo 55, che omai giova leggere, affinché
 notissimo sia qui dentro e fuori:

« Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle
 Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii.

» Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa
 all'altra per la discussione e per l'approvazione, e poi presentata alla
 sanzione del Re.

» Le discussioni si faranno articolo per articolo. »

Prima violazione adunque dello Statuto si è commessa nell'essere
 molte leggi unite insieme, e commesse all'esame di una sola Giunta.
 Avrebbero potuto essere eletti gli stessi individui, ma avrebbero do-
 vuto formare tante Giunte distinte, quante sono le leggi che si propongono.

L'ultimo paragrafo poi è chiarissimo: « Le leggi si debbono discu-
 tere articolo per articolo: » e qui si pretende che neanche si discutano
 ciascun Codice, e ciascuna legge l'una separatamente dall'altra, ma
 tutti in un fascio.

E ve l'ho detto, o signori, e ve lo ripeto: non è quella una sem-
 plice forma, ma è l'attuazione d'un principio fondamentale de' reggi-
 menti rappresentativi, è un principio che essenzialmente differenzia
 quelli reggimenti dai democratici puri o diretti. Imperocchè ne' primi le
 leggi si possono emendare e migliorare, mentre ne'secondi fa d'uopo che
 tutte come proposte sono, si accettino o si rigettino. La quale maniera
 ebbe in Roma partorite tali magagne che si portò la legge Cecilia e Didia,
 la quale vietò che in una rogazione si comprendessero materie diverse.
 E Cicerone tra le sue leggi stabiliva quella come necessaria e solenne.

L'assemblea dei deputati d'Italia è dunque tenuta come da meno
 della feccia di Romolo! (*Interruzione a sinistra.*)

Sovente in questa Camera si è allegato l'esempio del Parlamento
 inglese, e per lo più a sproposito; si è parlato dell'onnipotenza di
 quello, come gl'inglesi giureconsulti addimandano la sua grandissima
 potestà, per volerne argomentare l'onnipotenza di questo nostro. Io ho
 già altra volta dimostrato come l'indole loro è affatto diversa e sotto
 un aspetto anco opposta, poichè è il Parlamento inglese che ha fatto la
 Costituzione, ond'egli colla stessa autorità con cui l'ha fatta nel corso
 dei secoli, può riformarla; ma il Parlamento nostro al contrario è creato

dalla Costituzione, ossia dallo Statuto, ed esso quindi è obbligato a mantenerlo e sempre ad eseguire le prescrizioni sue. Ma lascio omai di svolgere ampiamente tali dottrine; e solo voglio dire, che nonostante che il Parlamento inglese si chiami onnipotente, pure Coke, Holt, Hobart, giureconsulti di grandissima autorità aggiungono, un atto del Parlamento contro la ragione, l'equità e la legge naturale, è nullo, non si deve eseguire, il popolo non vi è obbligato.

Burke poi, questo grande artista ed oratore massimo, così dice:

« Moralmente vi sono dei limiti chiari ed imperativi per coloro che esercitano qualche autorità nello Stato sotto qualunque nome e titolo. La Camera dei pari non può disciogliersi se medesima, nè abdicare se lo volesse, la parte che le è propria nel corpo legislativo del regno... per una ragione parimente forte e più forte ancora la Camera dei comuni non può rinunciare la parte di autorità che le è propria. L'impegno o il patto sociale, ciò che generalmente chiamasi costituzione, proibiscono tale usurpazione o abbandono. Le parti costituenti uno Stato sono obbligate a conservare la loro pubblica fede, l'una verso all'altre e verso a tutti coloro, i quali dal loro impegno traggono alcun importante interesse, come lo Stato intiero deve mantenere la sua fede colle distinte comunità, altrimenti la competenza e la potestà tosto tra loro si confonderebbero, ed altra legge più non resterebbe, che la ragione del più forte. »

Onde gl'inglesi giureconsulti, il Paley tra gli altri, chiamano inco-stituzionale, abuso flagizioso della fiducia riposta nel Parlamento, quell'atto con cui esso conferì autorità di legge ad un proclama d' Enrico VIII.

Or si abdica la propria potestà esplicitamente dichiarandosi, ma anco implicitamente col fatto, quando in questi obbietti in cui si deve esercitare non si esercita.

.....

Risultamento della votazione :

Presenti e votanti	226
Maggioranza	114
Voti favorevoli	149
Voti contrari	77 ¹

¹ V. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, Sessione del 1863-64. Tornata 22 febbraio 1865.

SENATO.

Discussione sul *progetto di Legge per l'unificazione legislativa.*

Presidente. L'ordine del giorno chiama il Senato a intraprendere la discussione generale sul progetto di legge riguardante l'unificazione legislativa. Si leggerà prima l'intero contesto di questo progetto, e quindi pregherò il Senato a voler egli stesso stabilire i limiti di questa discussione generale.

Prego il signor senatore segretario Arnulfo di leggere il progetto.

Arnulfo (*legge*).

ART. 1. « Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare:

« 1. Il Codice civile presentato al Senato del Regno nelle tornate del 15 Luglio e 26 Novembre 1863, con le modificazioni concordate tra la Commissione del Senato ed il ministro Gardasigilli.

» 2. Il Codice di procedura civile presentato al Senato del Regno nella tornata del 26 Novembre 1863.

» 3. Il Codice di commercio albertino del 30 Dicembre 1842, con le modificazioni derivanti dalla legge del 13 Aprile 1853 sulla lettera di cambio ed i biglietti all'ordine, e dalla legge dell'8 Agosto 1854 sui mediatori e sensali di commercio, soppressi gli articoli 5, 8, 663 a 685 dello stesso Codice, e con l'aggiunta degli articoli 189 a 294 delle leggi di eccezioni per gli affari di commercio delle due Sicilie relativi agli ordini in derrate.

» 4. Il Codice della marina mercantile, che costituisce l'allegato *A*.

» 5. La legge per l'estensione alle provincie toscane del Codice di procedura penale, che costituisce l'allegato *B*.

» 6. La legge per l'estensione alle provincie toscane dell'ordinamento giudiziario del 13 Novembre 1859 e della legge sugli stipendi della magistratura del 20 dello stesso mese, che costituisce l'allegato *C*.

» 7. La legge per alcune modificazioni all'organico giudiziario del Regno, che costituisce l'allegato *D*.

» 8. La legge di modificazione al Codice penale circa la competenza in materia penale dei giudici di mandamento e dei tribunali di circondario, che costituisce l'allegato *E*.

» 9. La legge circa l'espropriazione per causa di pubblica utilità, che costituisce l'allegato *F*.

» 10. La legge per la proprietà letteraria ed artistica, che costituisce l'allegato *G*. »

ART. 2. « Il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei Codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente, le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e co'principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro e con altre leggi dello Stato.

» Avrà pure facoltà di fare con Decreto reale le disposizioni transitorie e quelle altre che sieno necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime. »

ART. 3. « Il Codice civile e di procedura civile andranno in osservanza nel 1° Gennaio 1866, e tra la pubblicazione di detti codici e la loro esecuzione dovrà correre uno spazio di tempo non minore di mesi cinque.

» Con reale decreto sarà stabilita l'epoca nella quale andranno in vigore le altre leggi indicate nell'articolo 1. »

ART. 4. « Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare con decreto reale una novella circoscrizione giudiziaria del Regno, uditi i Consigli provinciali ed una Commissione centrale, che sarà nominata dal Ministro della giustizia.

» Nel provvedere alla nuova circoscrizione giudiziaria sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna Corte, Tribunale e Giudicatura, della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdizione, nonchè di quella della città di loro residenza, della maggiore o minore distanza tra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri.

» Sarà pure determinato con decreto reale il numero dei funzionari ed ufficiali che dovranno essere addetti alle Corti, ai Tribunali ed alle Giudicature, e saranno nello stesso modo approvate le necessarie disposizioni transitorie. »

ART. 5. « Coll'attuazione dei nuovi Codici civili e di procedura civile, rimarrà soppresso il Tribunale di terza istanza di Milano.

» La Corte di Cassazione trasferita a Torino colla legge 18 Dicembre 1864, N. 2050, estenderà la sua giurisdizione alle provincie di Lombardia anche nelle materie civili.

» Con decreto reale sarà designato il tempo in cui dovranno cessare le funzioni del Tribunale di terza istanza di Milano, avuto riguardo al metodo di procedura civile ora vigente in Lombardia.

» Nulla è innovato quanto al numero dei componenti della Corte di Cassazione di Firenze. »

ART. 6. « Il Governo del Re presenterà nella prossima sessione parlamentare quelle modificazioni che stimerà d'introdurre ed eseguire in ordine alle tariffe vigenti de' diritti giudiziari, che saranno richieste dalle disposizioni e dall'attuazione delle leggi indicate nell'articolo 1. »

.....

.....

.....

Di Castagnetto. Signori senatori. Premetto che nel sollevare in seno dell'Ufficio Centrale la questione costituzionale io non fui mosso da spirito di ostilità o di opposizione alla presente legge.

Io mi preoccupai solamente del rispetto alle nostre istituzioni, sentimento che credo aver comune con voi, col Ministero e con tutto il paese. Anzi ho fatto ancora una distinzione tra la questione del Codice e quella delle altre molte leggi che vi vengono innanzi col titolo di Allegati.

In quanto al Codice civile desso fu dal Ministro presentato all'iniziativa del Senato, il quale per mezzo del degnissimo suo presidente ne ha affidato l'esame ad una Commissione; e questa con indefesso lavoro ha esaurito il suo mandato in modo da meritare la riconoscenza della patria. Quest'opera resterà imperitura come testimonio del senno degli esimii personaggi che vi han preso parte.

Io credo che mentre possiamo essere dissenzienti su qualche principio, tuttavia il lavoro della Commissione può essere considerato come opera del Senato stesso, e che le prescrizioni dello Statuto furono se non letteralmente, certo virtualmente osservate, giacchè ad ogni senatore fu aperta la via di esaminare ad uno ad uno tutti gli articoli. Quanto a me dunque non ho nessuna difficoltà di votare il Codice salvo il diritto a qualche osservazione; ma non posso dire lo stesso relativamente agli Allegati.

Io non dirò che sia violato lo Statuto, poichè nè alcun Senatore, nè alcun membro della Commissione può volerlo fare scientemente; ma permettetemi la frase, io dico che lo Statuto fu gravemente vulnerato.

Le istituzioni politiche di un popolo, o signori, non sono un giuoco, non sono un trastullo, che oggi si prende, domani si getta via, ma sono una cosa seria. Desse sono il faro che deve guidare la nazione non solamente in tempi ordinarii, ma ancora nei tempi difficili. Eppure se debbo dirvi schietto il mio pensiero vedo pur troppo una certa tendenza, qualunque volta si presenta una complicazione, a ricorrere a mezzi straordinarii, quasichè non si abbia fiducia nelle nostre istituzioni.

Noi dobbiamo aver fede, o signori, nelle istituzioni nostre, e i grandi poteri dello Stato debbono i primi far conoscere con i loro atti che confidano schiettamente nelle istituzioni del paese; altrimenti se traspare un sentimento di sfiducia, noi toglieremo innanzi alla nazione il prestigio delle stesse nostre libere istituzioni.

Io non parlo in teoria; e sarebbe male a me in questi gravi momenti perdermi in discussioni teoriche dinanzi al Senato. Io vedo colla logica dei fatti, ed osservo che niuna legge, e voi me lo concederete, è più legata cogli interessi del paese che una legge comunale e provinciale. Ebbène, o signori, sono già due volte che si sanziona una legge comunale e provinciale senza che si possa dire che il Parlamento l'abbia seriamente esaminata.

E questo io lo trovo un gravissimo inconveniente.

Io vi dico in verità che mentre invoco per quanto mi è dato la osservanza dello Statuto, io sarei perfino più lieto, aderirei più facilmente ad accordare pieni poteri piuttostochè adottare il sistema della presente legge; ed in ciò dividerei l'opinione dall'onorevole senatore Pallieri manifestata in occasione della discussione della legge di unificazione amministrativa. Imperciocchè se voi accordaste pieni poteri, il Ministero saprebbe da qual base partire, il Ministero ne avrebbe tutta la responsabilità, il Ministero dovrebbe renderne conto al Parlamento.

Ma fare una legge la quale sia circoscritta nelle prescrizioni dell'art. 2 del progetto così concepito:

« Il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e co'principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro e con altre leggi dello Stato.

» Avrà pure facoltà di fare con decreto reale le disposizioni transi-

torie e quelle altre che sieno necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime » voi vedete come il governo resti inceppato: deve, per conservare questi principii, solamente coordinarli, modificarli in un senso che non si urtino fra loro; ma intanto non ha la libertà de' suoi atti.

Il Parlamento poi che figura dare il tema al Ministero, non ha discusso seriamente queste leggi, e quasi non le conosce.

Dunque si può dire che saranno sanzionate con mezzi straordinari leggi di cui non han la responsabilità nè Governo, nè Parlamento.

E quanto ho detto, o signori, relativamente alle leggi già sanzionate, lo posso dire egualmente di quelle contenute negli Allegati.

Di queste leggi, alcune furono sottoposte alle Commissioni, alcune altre non furono nemmeno esaminate. Sono leggi di grande importanza, di molta portata, e che il Senato dovrà votare senza maturamente esaminare.

Io domando se ciò possa essere in armonia colle nostre istituzioni. Vi citerò per esempio la legge sull'ordinamento giudiziario.

La legge sull'ordinamento giudiziario porta una gravissima disposizione, che è quella dell'istituzione dei giurati. Giammai il Parlamento ha votato l'istituzione dei giurati. Molti potrebbero voler ripudiare questa istituzione, molti forse modificarla; ma l'istituzione venne fatta nel 1859, quando il Ministero aveva i pieni poteri *per la guerra*. E intanto ora si riproduce di nuovo in questa legge dell'ordinamento giudiziario, ed il Parlamento, può dirsi, nulla avrà discusso di una materia così importante.

Io credo che se si cammina di questo passo, sarà un volersi disautotare.

Riflettiamo ben bene, o signori, che lo Statuto è l'unico terreno sodo su cui posare ancora il nostro piede; riflettiamo che lo Statuto è la nostra tavola di salvezza, è il palladio delle prerogative Reali, delle prerogative del Parlamento, di tutti i diritti della Nazione!

Se noi mostriamo di non aver fede nello Statuto, se noi ne violiamo le disposizioni, forse daremo adito a certe velleità che potrebbero avere conseguenze immense e funeste.

Nella legge dell'ordinamento giudiziario è detto nell'alinea dell'articolo 103 che il Governo ha la facoltà di traslocare i Giudici inamovibili.

Questa disposizione, a mio avviso, è di una gravissima importanza,

poichè mette in mano al Governo un'arma che potrebbe gravemente ledere od anche annientare la inamovibilità della Magistratura, che è una delle basi delle nostre politiche istituzioni.

Quindi, o signori, io mi sono creduto in dovere, anche qual membro dissenziente della Commissione, di far presenti questi riflessi al Senato. Io non posso presumere che le mie osservazioni abbiano presso di voi quell'autorità che avrebbero quando partissero da voce più competente. Tuttavia dal mio canto mentre non avrò difficoltà di votare per l'approvazione dei codici, sotto riserva di alcune osservazioni in merito al matrimonio civile, quanto agli Allegati io persisto nella conclusione tanto bene espressa dall'onorevole e distinto relatore dell'Ufficio Centrale, il quale in poche parole la compendia, dichiarando che la mia coscienza non mi permette di votare in massa tante e sì importanti leggi senza averle studiate nelle loro disposizioni, e senza che succeda votazione distinta per articoli.

Tecco. Io non posso assolutamente comprendere, nè devo ammettere che dal Governo costituzionale non si abbia a tener conto delle prescrizioni testuali dello Statuto istesso. Esso infatti con una clausola precisa del suo art. 55 prescrive si discutano le singole leggi articolo per articolo. Ora come mai con tale espresso precetto potrebbesi trovar compatibile che ci si presentino non solo fasci di leggi, ma codici interi per essere d'urgenza votati; e con l'avvertenza ancora che non si abbiano a farvi cambiamenti o modificazioni tali che esigessero il loro rinvio all'altra Camera dove già vennero votati? In presenza di tale esorbitanza, io non oserei servirmi dell'espressione che potrebbe a caso meritare un simil metodo di procedere. Se io comprendo facilmente tutta l'importanza di fare il possibile per giungere un momento prima alla unificazione da tutti desiderata, non credo che per questo si debbano usare altro che i mezzi ed i termini che stanno nelle nostre istituzioni; perchè altrimenti si verrebbe a distruggere la base su cui evidentemente poggia la legislazione istessa.

Io mi sono già trovato nella necessità di fare simili osservazioni a proposito delle leggi amministrative presentate al Senato non ha guari. Mi si rispose allora dall'onorevole Ministro dell'Interno, che egli non scorgeva ciò che io appunto avevo rilevato della opposizione allo Statuto nelle molteplici leggi che ci si proponeva di votare in complesso, e ciò poichè l'articolo costituzionale già da me citato in cui si prescrive

la discussione articolo per articolo, non era trasgredito quando tutte le leggi presentate trovavansi appunto rinchiuse come Allegati in un articolo di legge che si trattava di votare. Di più: oltre di avere tutte queste leggi in complesso a discutere, votiamo dei codici intieri ed aggregazione di codici nello stesso modo.

Ora io non posso a meno che esprimere la mia convinzione, che se si intende in questo modo lo Statuto, che mentre ci prescrive la discussione di una legge articolo per articolo, ci sottomettiamo ad un complesso di leggi da votare in un solo articolo, io non so più dove si limiterebbe questa libertà o licenza d'interpretarlo o piuttosto di manometterlo assolutamente. Venendo a togliersi quindi così la base e la base sola da cui si possa derivare ogni nostro diritto, io non so come non si veda dal Governo che la legge pel fatto istesso sarebbe al suo nascere esautorata.

Io voglio ben ammettere che si potesse seguire uno dei sistemi adottati dall'onorevole senatore Sclopis, cioè o di scegliere le leggi che si credono necessarie assolutamente alla unificazione, oppure di estendere le già esistenti a tutto lo Stato con quelle modificazioni che naturalmente si potrebbero proporre; ma non posso indurmi a credere che sia assolutamente necessario di rinnovare intieramente e ad un tratto solo tutti i codici e tutte le leggi che ci vengono proposte.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Pallieri. Signori senatori, poichè l'onor. senatore Di Castagnetto mi fece l'onore di mentovare in questa discussione generale l'opinione da me espressa quando non ha molto trattavasi dell'unificazione amministrativa, e mise quindi tale opinione in contrapposto a quella del presente Ufficio Centrale, nella quale dallo stesso suo discorso risulta che anch'io concorro, mentre egli vi disse che non potè far dividere ad alcuno de' suoi colleghi di esso Ufficio Centrale il suo sentimento sulla questione costituzionale, io mi credo in dovere di entrare intorno a ciò in qualche spiegazione.

Mi farò pure ad esaminare l'obbiezione dedotta dall'art. 55 dello Statuto costituzionale contro il modo di procedere che per le deliberazioni di cui si tratta vi è proposto dal vostro Ufficio Centrale.

L'onorevole senatore Di Castagnetto osservò che, rispetto ai codici e ad alcune delle leggi comprese nell'articolo primo del disegno di legge, si può risguardare, se non letteralmente, almeno virtualmente salvo lo Statuto, ma gli parrebbe gravemente vulnerato in riguardo così ad altre di quelle leggi, come ai poteri che verrebbero coll'articolo secondo conferiti al Governo del Re.

Per me la lettera dello Statuto non è men sacra del suo spirito, onde io ritengo che da quella non ci possiamo in niun caso scostare. Noi non ci troviamo nella condizione del Parlamento inglese, che ha formata la costituzione; noi teniamo dallo Statuto i nostri diritti e i nostri doveri. Se avvenisse che un grave interesse nazionale trovasse ostacolo in alcuna disposizione dello Statuto, si dovrebbe la medesima anzi tutto immutare (con quelle cautele con cui non occorre presentemente parlare), ma non mai infrangere. Ed egli è perchè io sono profondamente convinto della perfetta costituzionalità del proposto sistema, che io renderò favorevole il mio suffragio.

Suppose l'onorevole senatore Di Castagnetto che io propugnassi la concessione di pieni poteri al Governo del Re per recare a compimento l'unificazione amministrativa.

Veramente se tali poteri avesse chiesto il Ministero, io sarei stato lieto di potere, nell'accordarglieli, unire il mio voto a quello dell'onorevole senatore Di Castagnetto. Ma, vedute le difficoltà, io mi limitavo a far presente come i due ministri che aveano promossa l'unificazione legislativa l'avessero iniziata con due progetti, per ciascuno dei quali si domandava la facoltà di coordinare e di modificare; esternavo quindi il rincrescimento che di tal facoltà più non si facesse menzione nel progetto stato a noi presentato, ed esprimevo infine il desiderio di veder ripristinata quella stessa disposizione che godo ora di trovare nel presente progetto per l'unificazione giudiziaria.

Permettetemi, signori Senatori, che alle considerazioni allora adottate circa la costituzionalità di tali poteri, qualche altra brevissimamente ne aggiunga.

Non v'ha quasi legge per cui non si senta la necessità di una delegazione legislativa, tanto che delegazioni legislative al Governo continuamente si fanno persino in quegli Stati repubblicani ove il medesimo non partecipa, come presso di noi, al potere legislativo.

Gli è vero che le ordinarie delegazioni non sono di tanto momento

come quella al presente in questione, ma la straordinarietà delle attuali circostanze giustifica appieno la concessione dei poteri di cui siete richiesti.

Ben più ampie delegazioni legislative vennero fatte al Governo del Re nel 1848 e nel 1859: e se si trattava allora di fondare, si tratta ora di conservare; se si trattava allora di vincere colle armi, si tratta ora di consolidare colle leggi, compito questo non meno importante e necessario di quello.

Sarebbe certamente incostituzionale la concessione di poteri che non fossero, come sono quelli di cui è caso, prefiniti quanto all'oggetto ed al termine. Una tal concessione sarebbe una rinunzia ai propri diritti, e costituirebbe il maggior tradimento che possa un'assemblea legislativa contro la Nazione commettere. Ma non fia mai che in Italia si trovi un traditore il quale proponga d'imitare ciò che fecero gli Stati-Generali di Danimarca verso Federico III; no, giammai in questa terra, ove, a perpetua gloria della nazionale Dinastia, avvenne precisamente l'opposto. In un solo caso potrebbe il Senato abdicare i propri diritti, quando cioè si volesse risalire al Potere costituente, caso che gli si presentò nei primi tempi della sua esistenza.

Ma siamo ora da tutto ciò immensamente lontani. I poteri che vi sono chiesti, tassativamente limitati, non rispondono nè anco alla gravità delle attuali congiunture; ed io che sarei disposto coll'onorevole senatore Di Castagnetto a concedere il più, lo sono pure conseguentemente a concedere il meno.

Quest'argomento, però, dal più al meno non è ammesso dall'onorevole Senatore, il quale ne spiegò la ragione rispondendo all'onorevole senatore Scialoja, e ricordando quanto già aveva detto in ordine ad alcuni *allegati* dell'articolo primo.

Io imprendo quindi a dimostrare che anche l'articolo primo è in tutto e per tutto onninamente costituzionale, come pure il metodo che vi si propone di seguire; dal che sono naturalmente condotto ad esaminare la prescrizione dello Statuto che ci venne opposta dall'onorevole senatore Tecco, *le discussioni si faranno articolo per articolo*, ad analizzarne le parole, e ad indagarne l'origine e lo scopo.

Per siffatta disposizione venne sancito un prezioso diritto, senza il quale non v'ha Parlamento che dir si possa propriamente libero, il diritto di emendamento.

Voi sapete, o signori, che nè a tutte le passate nè a tutte le attuali assemblee legislative venne tal facoltà conceduta. In Francia, il Corpo Legislativo, durante il Consolato e il successivo Impero, non poteva che o totalmente adottare o totalmente respingere i progetti di legge che gli erano presentati. Sotto la Ristorazione non era lecito proporre nelle Camere un emendamento fuorchè quando avesse ottenuto il previo aggradimento del Governo. Nei Paesi-Bassi la Legge Fondamentale del 1815 aveva osservato un assoluto silenzio circa al diritto di emendamento che competesse o no agli Stati-Generali, e tanto era bastato per impedirne loro l'esercizio.

Ma quei retrogradi ed antinazionali Governi non aveano lunga vita: il Re Carlo X era cacciato dalla Francia, e poco stante il Re Guglielmo dal Belgio.

La Carta francese del 1830 stabilì quindi che ogni legge dovesse essere liberamente votata e discussa dalle due Camere. Così pure dispose la Costituzione del Belgio, nella quale sta inoltre l'art. 41 espresso nei seguenti termini: « Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article. »

Ora ebbe il Senato ad udir parlare del nostro articolo 55, precisamente come se, invece di essere qual è, fosse concepito nel tenore dell'art. 41 della Costituzione belga, avvegnachè fra l'uno e l'altro corra grandissimo divario.

Il magnanimo Datore dello Statuto ed i suoi consiglieri ben aveano presente l'articolo della Costituzione belga, dalla quale altri letteralmente ne estrassero; ma di tale disposizione non ritennero che la espressione *articolo per articolo*, e nel resto all'obbligo d'una particolareggiata votazione sostituirono la facoltà della discussione. Dico *facoltà*, giacchè le discussioni si fanno ogni volta che un senatore o un deputato il vuole; che se niun chiede di parlare, discussione non vi può essere. Per la qual cosa la disposizione del nostro Statuto parmi assai preferibile a quella della Costituzione belga, essendo che la prima comprende tutto ciò che v'ha di essenziale nella seconda, ommessa la parte materiale, onde è a noi lasciata nella votazione una libertà di cui non godono il Senato e la Camera dei rappresentanti del Belgio.

Se non che, l'uno e l'altro articolo sono propriamente il portato della diversa condizione in cui si trovarono i due paesi. Nel Belgio, il Congresso nazionale elaborava la Costituzione mentre viva era la memo-

ria degli abusi del Re Guglielmo nell'applicare la *legge fondamentale*, mentre ognuno rammentava ch'egli aveva contestato alle Camere il diritto di emendamento, non già perchè quella lo avesse escluso, ma solo, come ho già detto, perchè non ne aveva fatta espressa menzione; s'ignorava allora chi avrebbe regnato su quel paese, se l'elezione sarebbe riuscita buona o cattiva; ora, soprattutto dopo una esperienza di trentaquattro anni, sa il mondo che tal si fece una scelta che non si poteva migliore; ma allora fosco ed incerto avvenire al Congresso si parava dinanzi, il quale perciò diffidente muniva l'opera sua con molte garanzie anche di materiali formalità come quella in discorso: laddove l'Angusto nostro Costituente promulgò lo Statuto mentre era illimitata la fiducia tra esso e il suo popolo, fiducia che non doveva mai venir meno un solo istante, e che non ammetteva così minute e materiali precauzioni.

Ho detto che principale oggetto dell'art. 55 era quello di sanzionare il diritto di emendamento. E, per vero, nulla di più certo, di più incontrastabile ed incontrastato, che il diritto di emendamento spettante ai due rami del Parlamento italiano, ma nello Statuto non v'ha luogo ove di emendamento si parli; il diritto di emendamento sorge, come evidente, indeclinabile conseguenza, dall'art. 55; per cui niun membro di qualsivisia proposta va sottratto alla *discussione*; la quale consiste così nell'approvarne come nel censurarne il concetto e le parole in tutto o in parte, e nel provocar quindi le deliberazioni dell'assemblea su quanto stimi ciascuno de' suoi componenti.

Ma dov'è l'oppositore; dove sono coloro che incostituzionalmente pretendono frapporre ostacolo al diritto, (avvertite onorevoli colleghi, che mi occupo unicamente del *diritto*, astrazione fatta da ogni ragione di *convenienza*, della quale invece soltanto intese di certo parlare il signor Gardasigilli nel brano della sua relazione particolarmente notato ieri dall'onorevole Sclopis), al diritto, dico, che ad ogni senatore compete di parlare come meglio avvisi intorno a qualsivoglia articolo dei Codici e delle leggi di cui si tratta, e di promuovere uno speciale voto sovra qualunque aggiunta o soppressione o cangiamento che creda di dover proporre? E se niuno v'ha, e niuno v'ha per fermo, che osi porre in forse un tal diritto, che tutti anzi teniamo per inconcusso, come mai si vuole apporre la taccia d'incostituzionalità al procedimento che l'Ufficio Centrale ravvisa più spedito nelle attuali deliberazioni?

Oltre il diritto di emendamento, o, per dir meglio, come corollario di tale diritto, spetta indubitabilmente alle nostre due Camere parlamentari il diritto di *divisione*; pel quale può ogni senatore e deputato dividere e suddividere qualunque articolo come gli paia e piaccia nelle sue proposte, e può il rispettivo Consesso prendere d'intorno a ci tutte quelle risoluzioni che gli sieno dettate dall'interesse nazionale; nè, stante l'art. 55 dello Statuto, più occorre presso di noi di riaffermare altrimenti questo diritto, come fece la Costituzione del Belgio, che vi dovette consacrare un apposito articolo.

Di rincontro al diritto di divisione sta per noi il diritto di *unione*, che nel Belgio il Potere costituente non ha creduto di dover concedere a quella Legislatura. Questo diritto è naturalmente nella sua estensione subordinato a quello di divisione, in quanto che è sempre in facoltà di qualunque senatore di portare la discussione sopra un articolo o parte di articolo* e di esigere quindi una votazione speciale; ma si possono, in virtù del medesimo diritto di unione, porre complessivamente in votazione tutti gli altri articoli.

Tale diritto voi avete più volte esercitato, signori senatori. Così ne avete recentissimamente fatto uso per l'unificazione amministrativa: così quando nel 19 dicembre 1862 avete votato l'articolo unico della legge portante approvazione del Regolamento doganale, composto di 96 articoli che il Ministro delle finanze vi aveva presentato nella tornata del giorno precedente; così quando venne con un sol voto nel 1854 approvato il Codice di procedura civile.

Anche in questa straordinaria circostanza voi farete certamente uso del diritto di unione, che lo Statuto ha nella sua previdenza all'alta vostra saggezza abbandonato.

Io confido, signori senatori, di aver posto in sodo colle riflessioni che vi ho sin qui rassegnate, non aversi a temere che per questa legge cessi lo Statuto di essere illeso ed immacolato qual è; mentre anzi per questa legge ancor più chiara e viva diverrà la luce ond'esso irradia così le genti italiane già al suo impero felicissimo soggette, come quelle che con incessante aspirazione anelano, spezzati i ceppi da brutal forza imposti, di essere in effetto, come sono di cuore e di mente, al resto dell'italiana famiglia congiunte.

Parmi che alla presente discussione generale propriamente solo appartengano la questione costituzionale e la questione di convenienza,

potendo le altre trovar luogo più opportuno nelle generali e speciali discussioni cui si ha da procedere. A queste poche avvertenze pertanto, che vi piacque di udire con una benevola attenzione di cui vi sono al sommo riconoscente, onorevoli colleghi, io restringo il mio dire; non intendendo trattare la questione di convenienza, sì perchè eloquentemente ed abbastanza ne dissero l'onorevole nostro relatore ed alcuni degli onorevoli preopinanti, sì perchè è tal quistione la quale, anzi che con dottrinali disquisizioni, sembrami voler essere risolta dal sentimento italiano, sentimento fortunatamente ben diverso da quello che ai tempi del Gran Cancelliere Bacone dominava pure l'Italia, sentimento altamente espresso da quella voce nazionale che dalle Alpi all'Etna va gridando che tempo è omai di finirla con tutti i retri, incoerenti e discordi codici e leggi borboniche, pontificie, austriache, ec., e di sostituirli con una legislazione che unica sia ed italiana.

.....

Ministro Guardasigilli. Signori Senatori, prima che si chiuda la discussione generale in sì grave argomento, corre a me il debito di sottomettere al Senato alcune spiegazioni e alcune dichiarazioni; al che mi muove principalmente quel sentimento di riverenza profonda che io professo verso questo illustre Consesso cui mi onoro di appartenere.

Della questione costituzionale io divisava di toccare, ma me ne dispensa l'ampia trattazione che ne faceva testè l'onorevole senatore Palieri, con gran copia e di argomenti e di esempi.

Solo mi sia lecito di ricordare che nel Parlamento inglese un tal giorno elevandosi la voce dell'opposizione a proposito di una mozione di legge la quale per avventura implicava una deviazione dalla rigidezza delle forme costituzionali, un grande statista, in quella circostanza ebbe a ricordare che i governi rappresentativi non sono di loro natura che governi di compromesso, in altri termini che serbandò sempre la purità dei principi fondamentali sorgono non di rado alte necessità politiche le quali consigliano, impongono, giustificano alcune deviazioni dalle strette forme costituzionali, alcuni inevitabili compromessi, e a siffatta sentenza fece plauso quella illustre assemblea.

Passerò ora a riassumere la genesi e lo svolgimento di questo disegno di legge, perchè ben si comprenda quali considerazioni avessero per-

suaso il Ministero a presentare al Senato un disegno di legge in forma eccezionale per chiedere eccezionali facoltà.

Se vorrà gettarsi lo sguardo sull' articolo 1° che inchiude tutta la serie dei Codici e delle varie leggi di cui ci facciamo a chiedere facoltà straordinarie per la pubblicazione, il Senato si avvedrà di leggieri che le più importanti tra le leggi stesse e tra i Codici appartengono precisamente alla iniziativa del Senato stesso; così è del Codice civile, del Codice di procedura civile, del Codice della marina mercantile, così è pure della legge intorno alla competenza dei giudici di mandamento e di quella infine sulla proprietà artistica e letteraria.

Rimangono non più che tre altre leggi di importanza secondaria, imperocchè non portano seco che lievi modificazioni a leggi già esistenti, le quali ottennero l' iniziativa nell' altro ramo del Parlamento.

Adunque queste leggi e questi Codici pigliarono l' iniziativa presso il Senato e formarono oggetto di gravi studi presso le vostre Commissioni; così accadde specialmente del Codice civile da voi affidato ad una Commissione ai cui lavori toccò anche a me l' onore di partecipare; questo Codice, o signori, a voi non è ignoto come e quanto abbia meritato le cure e gli studi della stessa Commissione.

Certamente, signori, così iniziati questi disegni di legge avrebbero corso il loro naturale svolgimento, nè avrebbero disviato dalle ordinarie norme di discussione se non fosse sopravvenuto nel mezzo tempo un fatto, un avvenimento importante il quale radicalmente mutava la situazione delle cose, creando nuovi doveri e nuove necessità.

Alludo, come ben comprende il Senato, al fatto politico del trasferimento della capitale da Torino a Firenze, il quale fatto, signori, comunque lo si voglia giudicare, certamente consentirà ciascuno di voi che ha creato una situazione nuova in tutti gli ordini e in tutte le branche dell' amministrazione; questo concetto si presenta, a parer mio, sì evidente ed indisputabile, che in verità non ci è da spendere molte parole intorno.

Ed invero noi andremo ad insediarcì a Firenze. La Toscana, o Signori, indubitamente nel cammino della civiltà tra le italiane provincie, non è stata seconda ad alcuna; mà la Toscana, per la sua speciale condizione, potendo vivere di vita propria, appartata, tranquilla, ha potuto bene adagiarsi sulla tradizione del giure romano, confortata dagli statuti, aiutata dalla giurisprudenza. La Toscana non senti il bisogno di leggi codificate,

Ma potrà dirsi lo stesso dal momento in cui un nuovo orizzonte si apre? Quando a quella eletta parte d'Italia tocchi l'insigne beneficio di farsi centro di moto e di vita di tutta quanta l'Italia, potrà ella rimanersi solitaria e rinchiusa, potrà liberamente funzionare col sussidio di quelle leggi imperfette? Come potrebbe, io domando, concepirsi che in quel centro da cui dovrà irradiarsi d'ora innanzi tutto il movimento sino all'estrema periferia, da quel centro a cui tutte le parti d'Italia dovranno pigliare norma ed esempio, possa sussistere una situazione anormale, con una legislazione incerta, vagabonda, lasciando all'arbitrio ed alla interpretazione giudiziaria la più ampia balia ed ingenerando ad ogni piè sospinto le più gravi difficoltà?

Infatti, o signori, io domando: quali norme si seguirebbero nei contratti da farsi nell'interesse del governo che dovranno ricevere esecuzione in tutte le parti del regno? Queste norme certo non le troviamo nelle leggi codificate, e saranno rette dalla giurisprudenza e dalle tradizioni del diritto romano. Come si farà rispetto allo stato civile? È egli concepibile che lo stato delle persone non trovi un assetto stabile, ordinato, che nulla lasci al vago ed all'arbitrio?

Signori, io potrei continuare in questa disamina e proverei anche meglio quanti gravi inconvenienti ne nascerebbero se la Toscana fosse lasciata in questa posizione anormale.

Ma, quando noi ci siamo elevati all'altezza di questa nuova situazione fatta alla Toscana ed all'Italia, fu necessità di divisar nuovi modi per provvedere, e provvedere nel breve spazio di tempo che per necessità politiche ci era concesso, sì che i nuovi codici, le leggi generali del regno potessero ormai ordinarsi, unificarsi ed impiantarsi nella nuova capitale del regno.

Queste considerazioni, o signori, il Governo sottoponeva all'apprezzamento dell'altra Camera, la quale con voto solenne penetrandosi appunto di queste indeclinabili esigenze, proclamava la necessità della pronta unificazione legislativa, sicchè confortato il Governo del Re da questo voto, non poteva esitare, e doveva necessariamente appigliarsi a quel metodo compendioso, il solo praticamente possibile. Onde il concetto di un disegno di legge che per modo abbreviativo venisse abbracciando tutta la serie dei Codici e delle leggi da dovere costituire il nuovo sistema legislativo e giudiziario per tutto il regno.

Avvertite, o signori, che il Ministero, e propriamente il Ministro

guardasigilli entrava in questa via più francamente, e con animo più tranquillo, in quanto che considerava che i Codici e le leggi in proposito si trovavano già iniziati presso il Senato.

Parve adunque al Governo, parve al Ministro guardasigilli che da questo lato si trovasse in una tale posizione, nella quale, serbati tutti i debiti rispetti al primo Corpo politico dello Stato, si potesse senza tema di offendere alcuna convenienza, alcuna prerogativa scegliere questa forma di attuazione, impossessarne l'altro ramo del Parlamento col promuoverne la discussione, e poscia presentarsi al Senato con un disegno di legge, il quale ben ponderato vi attesterà che la Camera dei Deputati, considerando da un canto le gravi esigenze politiche e la necessità quindi di affrettare questa desiderata unificazione legislativa, e considerando d'altro canto come queste leggi e questi Codici avevano già subito una prova solenne avanti questo sapiente Consesso con il sussidio di tutti gli eletti ingegni che lo onorano, vi attesterà, dico, che la Camera dei deputati, o signori, non si peritò a rendervi uno splendido omaggio, in quanto che essa si contentò di una discussione che la onora altamente, ma una discussione non pertanto sobria e riguardosa, una discussione nella quale la Camera si piegò (mi sia lecito il dirlo) anche all'alta necessità di non trascorrere sino al sistema degli emendamenti, imperocchè essa ben vide che ove per troppa osservanza delle forme parlamentari fosse entrata nella via degli emendamenti; il risultato ultimo sarebbe stato di disputar molto, e riescire da ultimo ad opera vana.

La discussione seguita nella Camera elettiva, come io avvertiva, fu certamente accuratissima, fu degna di quell'assemblea; nulla si intralasciò in quanto alle censure e agli appunti che per avventura si potessero muovere, ma rimanendo sempre entro quei limiti determinati cioè di astenersi affatto dagli emendamenti; d'altra parte poi io, o signori, fui ben sollecito nell'altro ramo del Parlamento di chiamare l'attenzione della Camera sulla convenienza di evitare la discussione degli emendamenti, e di limitarsi a suggerimenti, ad avvertenze assumendo l'impegno di pigliarle nella debita considerazione, fui ben lieto di vedermi seguito dalla Camera in questa via spedita e piana.

Di ciò seguiva che la Camera elettiva, dopo avere chiamato a disamina non solamente i principii generali dei varii Codici, ma eziandio le principali disposizioni di essi, venne di poi al partito di esprimere al-

cuni desiderati, alcuni voti, alcuni suggerimenti abbandonandosi anche con generosa fiducia all'impegno, che il ministro Guardasigilli si assumeva che non lascierebbe senza efficacia pratica le osservazioni fatte nella Camera stessa. Imperocchè io assunsi l'impegno, e fedelmente lo manterrò, di far tesoro nella revisione di questi Codici di tutte le avvertenze, talchè i nuovi studii potranno per avventura purgarli di alcuni vizi, di alcune mende che pur ci stanno, conducendoli a maggior perfezione.

E quando, o signori, io ebbi l'onore di presentare questo disegno di legge, così votato dalla Camera dei Deputati, al Senato, nella mia relazione io non dimenticai di esporre e rilevare codeste avvertenze, di ricordare cioè il modo serbato nella discussione dall'altro ramo del Parlamento, e mi rendei sollecito di esporre al Senato non solamente il metodo tenuto, ma altresì la convenienza di tenersi negli stessi limiti.

Io dissi al Senato, se pure il mio pensiero non fosse stato malamente interpretato dalle parole, essere desiderabile che questi Codici ora che avranno da subire una seconda e solenne prova nel seno di questo augusto Consesso, si possano avvantaggiare della luce della nuova discussione. Nulla di più grato, nulla di più utile al buon successo della cosa quanto l'invocare il concorso dei lumi autorevoli del Senato: apriamo dunque una libera e piena discussione.

Lungi da noi l'idea di restringerla, di vincolare menomamente questa libera discussione; solamente io adombrai nella relazione, ed ora mi permetterò di ritornarvi ancora, e d'insistere su questo concetto, che se noi intendessimo dilungarci da quelle stesse norme seguite dalla Camera dei Deputati...

Sclopis. Domando la parola:

Ministro Guardasigilli.... se noi volessimo entrare nella via degli emendamenti, sarebbe questo il modo di riescire ad opera vana e sterile di risultato. Tanto più, o signori, io credeva di potermi sostenere in quest'avviso, in quanto che parve a me, che i precedenti del Senato colle precedenti sue deliberazioni mi autorizzassero a pensare così, imperocchè non può il Senato aver dimenticato quando la prima volta dal mio predecessore fu iniziata la presentazione del Codice civile al Senato, e quindi dietro gli studii della Commissione da voi deputata, si venne precisamente nello scorcio della precedente sessione a discutere del metodo da serbarsi nella discussione del Codice che varie opinioni, e varii sistemi si ponessero allora in disamina.

La prima opinione fu quella che convenisse di scendere ad una discussione per articoli: questa opinione fu discussa, ma non ottenne il suffragio del Senato. Scartato il sistema della discussione per articoli, perchè si comprese che per questa via non si sarebbe riuscito a nulla, il Senato ebbe a discutere la opinione di una discussione di principii, ma questa idea, siccome ripugnante alla lettera e allo spirito del regolamento, fu anch'essa eliminata. Quale fu dunque l'ultima statuizione del Senato prima di separarsi? Fu questa, che standoci innanzi un intervallo abbastanza lungo, come lo spazio di quattro mesi e più nelle vacanze del Parlamento, parve che questo spazio di tempo potesse dar agio a ciascun senatore di occuparsi dello studio del Codice civile e portarvi tutte quelle osservazioni e quei rilievi che si affacciassero; che queste osservazioni, in forma di emendamenti, si fossero man mano presentati alla vostra Commissione, che la Commissione ne avrebbe fatto un accurato esame; e questo periodo, questo esame esaurito, si verrebbe da ultimo ad una discussione, non dirò già approvativa in blocco dalla legge ma una discussione la quale non sarebbe tornata più su nuovi emendamenti: questo deve risultare di certo dal processo verbale, perchè questa fu la deliberazione ultima del Senato. Signori, tali cose ho creduto di ricordare appunto, perchè si disgombrino gli equivoci, e perchè si allontani soprattutto il dubbio, il sospetto che il Guardasigilli pretendesse mai innanzi a questo autorevole Consesso od avesse in animo di restringere la libera e piena discussione.

Aggiungerò che se tali cose ho ricordato, io non ho fatto che esprimere un voto ed una preghiera. Che se altrimenti il Senato opinasse, se avvisasse di non rinunciare al diritto di emendamento, al ministro Guardasigilli basterà di aver fatto il debito suo, sciogliendosi da ogni responsabilità dello scopo fallito.

Presidente. Prego il Senato di dimostrare se autorizza il suo Presidente ad accordare la parola per la terza volta al senatore Sclopis.

Voci. Parli, parli.

Presidente. La parola è al Senatore Sclopis.

Sclopis. Siccome ieri io mi era dato carico di calcolare le conseguenze di un certo periodo della relazione del signor Guardasigilli al Senato quando presentò questa legge, così mi trovo forzato oggi che l'onorevole Guardasigilli ha ripreso questo tema, di venire anche ad aggiungere qualche parola; ieri veramente io mi era impegnato a

non più parlare su questo periodo, ma le circostanze essendo cambiate, spero che il Senato per quella degnazione che ha avuto di concedermi la terza volta la parola, mi permetterà di ripetergli le mie idee relativamente al sistema che l'onorevole Guardasigilli sostiene doversi seguire per l'esame di queste leggi.

Io non parlerò di quanto si è fatto nell'altro recinto parlamentare, credo anzi che non sia guari conveniente il citare gli esempi di quello che si fa nell'altra Camera; ogni Camera decide, provvede, determina, è sovrana nelle sue deliberazioni e non deve prendere norma, nè ripetere esempi da ciò che si possa fare nell'altra. Il signor Guardasigilli ci dice: Voi avete piena libertà di discutere, parlate quanto volete, esponete i vostri sentimenti, le vostre opinioni, io le apprezzerò; ma non trascendete (mi pare che è la parola di cui si è valso) a formulare emendamenti, non eccedete nei termini, così che ne venga in qualche parte variato il testo della legge che vi presento. — Signori senatori, se questo sia un campo libero di discussione deciderete voi: io non capisco veramente come si possa dire a un Consesso di legislatori: datemi dei consigli, datemi delle opinioni io ne terrò conto secondo che mi parrà. Si tien conto reciprocamente di tutte le opinioni tra persone che non esercitano autorità, ma quando si parla davanti a persone che esercitano autorità, bisogna riferirsi all'autorità di cui quelle persone sono investite. Ripeto quello che diceva ieri, noi non siamo qui per offrire consigli, siamo per deliberare leggi, siamo per discutere, e per discutere collo scopo di venire ad una conclusione; altrimenti proporrei al Senato di chiudere assolutamente ogni dibattito, perchè sarebbe meno seria una discussione la quale si limitasse a fornire degli appunti, a dare dei consigli ad un Ministro, quando non si venisse ad esercitare il diritto che abbiamo di proporre leggi, di discutere, di deliberare.

Forse la memoria dell'onorevole Guardasigilli non l'ha ben servito quando ci ha ricordato il sistema che si era ammesso dal Senato nell'ultimo stadio della discussione del progetto di Codice civile presentato dall'onorevole Pisanelli. Allora si è trattato sul modo col quale si sarebbe discusso definitivamente il progetto, e si escluse precisamente ogni idea che si avesse ad impedire di proporre emendamenti. È bensì vero che si era proposto da taluno dei nostri colleghi che non si potesse proporre emendamenti, e si dovesse unicamente discutere l'articolo

unico con cui si approvava la legge; ma il Senato respinse questa proposta e stabilì che per conciliare una conveniente rapidità di esame con quello che era di necessità intrinseca della discussione, si pregassero tutti i signori Senatori di voler preparare gli emendamenti che intendessero di proporre e di mandarli al Senato prima della scadenza del mese di settembre; che questi emendamenti si sarebbero passati alla Commissione, non perchè la Commissione potesse esercitare un diritto di esclusione sui medesimi, ma perchè la Commissione a sua volta potesse prepararsi ad accettarli, o a ricusarli, o modificarli, secondo che avrebbe creduto; ma sempre si volle aperta la discussione sugli emendamenti presentati, e si sarebbe venuto a un deliberato formale; questo è stato il sistema adottato dal Senato. Dunque il Senato nè direttamente nè indirettamente non ha mai ammesso che si possa aderire alla raccomandazione, per quanto si possa dire officiosa, di astenersi in massima dal deliberare emendamenti.

Dico questo così perchè, quantunque io non abbia fiducia che nel seguito della discussione di questo progetto di legge vengano adottate modificazioni che crederei utili anzi necessarie, non si stabilisca almeno un precedente onde si possa credere che il Senato si occupi di materia così grave e così importante a fronte appunto delle circostanze a cui alludeva il signor Ministro, senza avere l'autorità di estendere in pieno, in ogni sua parte e senza restrizioni il diritto che ha di mutare i progetti ministerali.

Questo io intendevo di esporre per spiegare maggiormente l'opinione che ieri ho emesso, e per impedire che venisse alle volte in altre circostanze invocato un precedente che sarebbe contrario alle prerogative del Senato.

Ministro di Grazia e Giustizia. Domando la parola.

Presidente. Ha la parola.

Ministro di Grazia e Giustizia. Mi duole davvero che le mie parole abbian lasciato sussistere un equivoco e un dubbio che mi sono sforzato in ogni modo di dissipare.

Io non so se bene abbia renduto il mio concetto; mi proverò a spiegarlo meglio.

Io ritessendo la storia di questo disegno di legge e delle condizioni e della necessità che le avevano fatto nascere, mi era adoperato a dimo-

strare al Senato e far ben comprendere come se veramente noi ci volessimo penetrare della convenienza, dell'urgenza di venire a capo dell'unificazione legislativa, tenuta ragione delle difficoltà infinite e soprattutto del poco tempo, che ci avanza, pareva a me che si potesse declinare un tantino dal rigore delle forme e contentarsi di una discussione compendiosa, nella quale però niuna restrizione si sarebbe portata dal Senato nell' esporre tutte le osservazioni, le avvertenze e le critiche, stimate opportune.

Dirò di più che ben sia lecito ottenere i desiderati perfezionamenti, le consigliate modificazioni. Imperocchè il risultato della discussione presso la Camera elettiva fu questo che appunto nello intento di conciliare le opposte esigenze da un lato, cioè la necessità di fare e far presto e dall'altra correggere talune imperfezioni e taluni vizi che pur si riconoscevano e si andavano notando in questo Codice, si venne al partito di conferire al ministro Guardasigilli la facoltà di circondarsi di una Commissione e col concorso dei lumi degli uomini più autorevoli dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento dare opera alla revisione dei Codici, ed appunto perchè quest'opera di revisione potesse riuscire a risultato efficace, fu data facoltà al Ministro coll'art. 2 di portarvi le modificazioni e di forma e di sostanza, che non alterassero solamente i principii direttivi della materia.

Ben vede il Senato che con quest'ampiezza di poteri e di facoltà, quando a quest'opera di revisione si porrà mano, certamente sarà quello il momento in cui si potrà tenere il debito conto di tutte le avvertenze, che già si sono fatte nell'altro ramo del Parlamento, e con grande autorità si potranno fare dal Senato. Ma esprimendo null'altro che un voto, che ragioni di convenienza politica, io non ho inteso punto di pretendere che il Senato dovesse menomamente far gettito della sua alta prerogativa di cui mi sento geloso quanto ogni altro; sicchè dove il Senato non creda di accordare lo stesso valore, che si è accordato nell'altro ramo del Parlamento a queste esigenze incalzanti e creda sia il caso di impegnare una discussione solenne per via di emendamenti sarà nel suo diritto, nè io oserei contenderlo.

Il Senato adunque potrà seguire due vie o due partiti: l'uno, ch'è il più rigoroso, della discussione minuta di articoli, e di emendamenti, l'altro che mi pare suggerito dalle alte convenienze politiche, dalla va-

lutazione delle condizioni eccezionali, in cui versiamo; e questo è quello su cui insisto e raccomando al Senato.

Il Senato approvò in seduta delli 29 marzo 1865.¹

Risultamento della votazione:

Presenti 105. — Votanti, 104.

favorevoli 70. — contrari 34.

Uno si è astenuto.

¹ *Atti Parlamentari*. Discussioni del Senato, Sessione Parlamentare del 1863-64. Tornata delli 29 Marzo 1865.

ARTICOLO IV.

La persona del Re è sacra ed inviolabile.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.

Codice penale, Art. 153, 154, 155, 156, riguardanti i reati contro la sicurezza interna dello Stato.^a—Codice di Procedura penale, art. 723, 724, 725, riguardanti le eccezioni stabilite a favore dei Principi reali nelle deposizioni testimoniali.^b

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accennate.

Art. 1. L'Imperatore è sacro, inviolabile ed irresponsabile.

BAVIERA — Costituzione accennata. Tit. II.

Art. 1. Il Re è il capo dello Stato: egli riunisce in sé tutti i diritti della potenza sovrana e li esercita secondo le regole stabilite da lui nella presente Costituzione.

La sua persona è sacra ed inviolabile.

BELGIO — Costituzione accennata, Tit. III, Cap. II. — Sez. I.

Art. 63. La persona del Re è inviolabile; i suoi ministri sono responsabili.

BRASILE — Costituzione accennata. Tit. V. — Cap. I.

Art. 99. La persona dell'Imperatore è inviolabile e sacra; essa non è sottomessa ad alcuna responsabilità.

BULGARIA — Costituzione accennata, Cap. II.

Art. 8. La persona del Principe è inviolabile e sacra.

DANIMARCA — Legge fondamentale accennata. — III.

Art. 12. Il Re non è responsabile; la sua persona è sacra ed inviolabile.

GRECIA — Costituzione accennata. — IV.

Art. 29. La persona del Re è irresponsabile ed inviolabile.

INGHILTERRA.¹

PAESI BASSI — Legge accennata. Cap. I, Sez. VI.

Art. 53. Il Re è inviolabile; i ministri sono responsabili.

PORTOGALLO — Carta costituzionale del 26 Aprile 1826, modificata con atto addizionale del 5 Luglio 1852. — Tit. I, Cap. I.

Art. 72. La persona del Re è inviolabile e sacra. Essa non è sottoposta ad alcuna responsabilità.

PRUSSIA — Costituzione accennata. Tit. III.

Art. 43. La persona del Re è inviolabile.

RUMENIA — Costituzione accennata. Cap. II, Sez. I.

Art. 92. La persona del Sovrano è inviolabile.

¹ Ved. a pag. 177.

SASSONIA — Costituzione del 4 Settembre 1831. Tit. I. ¹

SERBIA — Costituzione accennata.

Art. 3.

Il Principe ² è irresponsabile: la sua persona è inviolabile.

SPAGNA — Costituzione accennata, Tit. VI.

Art. 48. *La persona del Re è sacra ed inviolabile.*

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accennata.

3. *La Maestà del Re sarà sacra e venerata; i suoi atti non potranno dar luogo ad alcuna critica.*

Norvegia — Legge accennata.

3. *La persona del Re è sacra; egli non può esser censurato nè accusato. La responsabilità incombe al suo Consiglio.*

10. *L'incoronazione e consacrazione del Re avranno luogo, dopo la sua maggioranza, nella cattedrale di Fronhjem.*

¹ Ved. a pag. 180 alla voce *Sassonia*.

² Ved. la nota a pag. 10 di questo volume.

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Le prerogative sancite in questo articolo nella persona del Re non solamente corrispondono al sentimento di rispetto e di ossequio che la tradizione ha consacrato alla regalità, ma obbediscono pure ad esigenze costituzionali, da cui sarebbe impossibile prescindere senza mancare a tutta la teoria che regge l'ordinamento monarchico-costituzionale.

La qualità di *sacra* conferita alla persona del re è consona alla formola adottata dal Parlamento anche in Italia, per la quale il capo dello Stato è Re ad un tempo per la volontà della Nazione e per la Grazia di Dio.¹ Essa però non aggiunge veruna particolare e nuova determinazione a quella d'inviolabile. Nata da una consuetudine religiosa e da una cerimonia ecclesiastica, smesse oramai, è entrata nelle formule della maggior parte delle costituzioni, benchè manchi in alcuna anche di data recente.² Questo attributo speciale dell'antica tradizione monarchica fu sempre avvalorato da cerimonie alle quali si univa la Chiesa con la solennità dei suoi riti. Furono primi gli Ebrei che ebbero il costume di consacrare i Re con olio santo, e solamente consacravano quelli che non avevano diritti evidenti al regno. Tale cerimonia fu introdotta ben tardi presso i principi cristiani. Onofrio dice che nessun Imperatore fu mai unto prima di Giustiniano e di Giustino. Gl'Imperatori di Germania ne presero la pratica da quelli dell'impero d'Oriente; Pipino fu il primo Re di Francia che ricevesse l'unzione. Dopo tale cerimonia essi assumevano il titolo di *Rex gratia Dei, Divina ordinante providentia, Divina favente gratia, Divina favente clementia*, volendo con tali espressioni significare onoranza e gratitudine a Dio e non già che da lui ne ritenessero il regno, come

¹ Ved. Legge 21 Aprile 1861, n. 1, accennata a pag. 114, della Parte prima, Volume unico. — *Dello Stato e della Monarchia*.

² Ved. *Legislazione comparata*.

più tardi ebbero ad affermare i partigiani del diritto divino. Fu solamente dopo la Riforma luterana che i teologi appoggiandosi alla famosa sentenza di San Paolo, *Omnis potestas a Deo* considerarono i sovrani come rappresentanti di Dio e la formola significò l'obbedienza loro dovuta come luogotenenti della divinità. Ce ne offrono esempio Giacomo II in Inghilterra e Luigi XIV in Francia, che attribuirono alla regalità un concetto ben superiore ad ogni diritto umano. Ma a questa teoria che consacrava alla monarchia un carattere divino, si oppose la rivoluzione inglese del 1688, l'americana del 1776 ed il continente europeo nel 1789.

In generale i diritti onorifici dei re sono più alti ed estesi del loro potere. Aristotile ci fa conoscere che presso i Greci rappresentavano il popolo comune innanzi gli Dei interponendosi fra ambedue, poichè non usavano questo ufficio particolari sacerdoti per mezzo di sacrifici e di preghiere; per la qual cosa in Atene, dopo l'abolizione della dignità reale, l'arconte sacrificatore conservò ancora il nome di re. Sembra anzi che nell'antichità si ritenesse necessariamente connesso al nome di re l'ufficio religioso poichè presso i Romani cacciati i re fu istituito un magistrato speciale col nome di *Rex sacrificulus* il quale attendeva ai sacrifici.

Anche presso i Germani, malgrado il loro carattere, i re godevano di privilegi speciali, e loro si attribuiva un valore superiore ad ogni persona. Usavano di una straordinaria ricchezza, ed apparteneva loro come demanio una grande parte di territorio in proprietà e dietro la conquista era loro assegnata in divisione la maggior parte dei beni.¹

Altre speciali prerogative erano proprie dei re, quali ad esempio il portare lo scettro, in segno della giurisdizione e del potere, come praticavasi presso i Greci, oppure la bacchetta come presso i Tedeschi. I re francesi portavano una lunga chioma ondeggiante ed i loro vestimenti erano più splendidi dell'ordinario. Da questi particolari, si

¹ Ved. Tacitus, *Germ.*, 14. In Henr. Maurer troviamo che il cristiano re norvegio Hakon era costretto dagli ancor pagani cittadini di sacrificare agli idoli giusta l'antico costume, di bere nelle tazze consacrate e mangiare carne di cavallo.

può comprendere che presso ogni popolo ed in ogni epoca, sono stati attribuite al re prerogative tali da renderlo superiore per considerazione e potenza agli abitanti tutti del regno.

Altro speciale ed importante attributo del re, accordato dallo Statuto è la *inviolabilità*. Essa si appoggia a due cardini principali: la eredità e la irresponsabilità.

Col dichiarare ereditaria la corona si sono voluti prevenire tutti quegli sconvolgimenti che avvengono per le elezioni di un capo dello Stato,¹ e tali gravissimi inconvenienti si riprodurrebbero pure qualora si dichiarasse la corona soggetta a giurisdizione, e quindi per una ragione qualunque il Re si potesse accusare, condannare e deporre.

La irresponsabilità si basa sul concetto di considerare il Sovrano costituzionale come istituzione e non già come persona e tale presunzione della impersonalità materiale porta al postulato inglese: *the king can do no wrong*, ossia che il re non può far male. Ma questa massima non va intesa, come nota il Fischel² nel senso che il re sia talmente santo che non possa assolutamente far male, ma che la legge lo ha posto in condizione da non potere far male. Con Joulmin Smith³ diremo che è una circonlocuzione cortese per dire: è impedito al re di far male. Vedremo commentando l'art. 5 fino a qual punto può applicarsi l'assoluta massima del diritto inglese.

Tale inviolabilità non la intendono però gli scrittori in modo da sacrificare ad essa il benessere della Nazione. Così Giacomo II avendo violato le leggi fondamentali del Regno fu detronizzato; così fece la Francia pel suo Re nel 1830, così l'America, e simile esempio abbiamo pure in Italia quando proclamate decadute le dinastie di Borbone e di Lorena, e detronizzati gli altri sovrani spergiuri, il popolo affermava coi plebisciti la sua indipendenza e libertà.⁴

¹ Ved. Parte prima, Vol. unico. — *Dello Stato e della Monarchia*, pag. 148.

² *Principii di Governo libero*.

³ *Ricordi Parlamentari*.

⁴ Su questo grave argomento si consultino: Melegari, *Diritto Costitu-*

Il potere riservato al popolo di opporsi con vie di fatto e con armi all'autorità tirannica è uno dei suoi più importanti diritti che siano stati riconosciuti e difesi dalla maggioranza degli scrittori. E per vero è naturale e giusto che allo infrangimento della legge per parte del magistrato che è chiamato a proteggere il diritto si contrapponga una valida e forte resistenza da parte dei governati. Presso gli antichi popoli si riconobbe la necessità di assicurarsi contro le ingiuste esorbitanze del potere creando tribunali a ciò delegati. Così Sparta ebbe l'Eforato la cui stretta destinazione era, di vegliare sulla libertà del popolo e di opporsi all'abuso che i re potevano fare del loro potere; Roma ebbe il Tribunato creato per una legale ed ordinata resistenza contro l'arbitrario esercizio di potere dei magistrati, a favore dell'individuo violato nel suo diritto come pure ad aiuto della plebe in generale. « I Tribuni erano autorizzati non solo ad impedire col loro veto il minacciante potere e così anche togliere a questo l'esterna apparenza del diritto, ma eziandio quando sembrava che la libertà popolare minacciasse pericolo di esortare ed avvalorare la plebe a ricusare l'obbedienza in sè e per sè in altra cosa dovuta, acciocchè in tal modo la dominante aristocrazia mercè la generale necessità e paralisi ritornasse nei limiti del suo diritto. Anche gli uomini di Stato che sentivano aristocraticamente alle volte avevano vista questa istituzione, malgrado i suoi difetti che aveva, come una difesa del buon diritto e delle nazionali libertà. Questa era sempre una resistenza negativa. La plebe non dava di piglio alle armi, non costringeva l'autorità a desistere dall'ingiustizia con la forza del brando. Ma si scioglieva dall'obbligo dell'obbedienza sino a che il magistrato non tornasse a riosservare l'autorità del diritto che teneva assieme tutto lo Stato. »¹

Anche nel medio evo abbiamo esempio di questo diritto forte-

zionale. — Pessina, *Diritto criminale*. — Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni*. — Pierantoni, *Diritto Costituzionale*. — Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*. — Hallam, *Storia costituzionale d'Inghilterra*. — Macaulay, *History, etc.* Bluntschli, *Diritto pubblico tedesco*. — Brougham, *British Constitution*.

¹ Bluntschli, *Op. cit.*

mente sentito e praticato dal libero Germano, poichè da sè stesso si difendeva contro l'esorbitanza del potere. In Firenze eravi la *ballia* tribunale civile che deponeva quei magistrati i quali non avessero fatto il dover loro.

La dottrina ha sempre avvalorato tale principio. Ne abbiamo esempi negli scrittori Greci; presso i Romani Cicerone nella esposizione delle Leggi scrisse colla lingua arcaica delle XII Tavole: « Juxta imperio sunt, iisque cives modeste ac sine recusatione parente. Magistratus nec obedientem et noxium civem multa, vinculis, verberibusque coerceto, ni par maiorve potestas populusve prohibessit, ad quos provocatio est. Militiae ab eo qui imperabit provocatio esto. »¹

Nel Medio Evo principale sostenitore dell'enunciata teoria fu San Tommaso d'Aquino. Nella *Summa Theologica* egli affermava contro San Paolo che a un potere costituito dalla violenza e dalla simonia non si è tenuti di prestare obbedienza, anzi si ha il diritto di rigettarlo quando se ne abbia la facoltà.²

Il sommo Aquinate trattando poi dell'abuso nell'esercizio del potere, osserva che può aver luogo in due maniere: sia che il principe comandi qualche cosa di contrario alla verità, e in tal caso il soggetto non è tenuto ad obbedire, ma è tenuto anzi a disobbedire; sia allorchè egli pretende qualcosa al di là del suo diritto per esempio delle imposte che non sono dovute; pure in questo caso i soggetti non sono tenuti ad obbedire. Così contro il potere legittimo dice San Tommaso: « Benchè qualcuno abbia potuto ricevere il proprio potere da Dio però se essi ne abusano meritano che loro sia tolto. *El'uno e l'altro vengono da Dio.* »³ Soggiunge poi che il governo tirannico non è giusto, poichè non è ordinato per il bene comune, ma per il bene di quello che ci governa; e per conseguenza l'abbattimento di questa specie di go-

¹ Cicero, *de Legib.*, III, 3.

² Il Cristianesimo stesso ha riconosciuto e proclamato un limite all'obbedienza dei sudditi dicendo che è meglio ubbidire a Dio che agli uomini, San Paolo invero affermava che chiunque resista al potere resiste all'ordine di Dio; ma San Tommaso restringeva al principio le conseguenze.

³ *Summa theol.*

verno non ha la natura della sedizione.... È piuttosto il tiranno che è sedizioso.¹

Ma la sola resistenza che la Chiesa ed i suoi dottori autorizzavano contro il potere civile era la resistenza ecclesiastica. Bastava per affrancare il popolo che il papa lo sciogliesse dal suo giuramento di fedeltà.²

Con la Riforma religiosa il diritto di resistenza prende un nuovo carattere puramente civile ed individuale. Infatti essendo la società costituita per contratto una volta violato è naturale l'insurrezione per difendere quel patto che se non civilmente, moralmente lo tiene legato a Dio.³ Locke pure accetta il diritto di resistenza come conseguenza del fatto di chi per primo usò la forza contro il diritto, poichè questo solo fatto basta a creare la guerra con colui che egli attacca.⁴ Kant si è pronunciato in senso tutto contrario⁵ reputando egli questa una ricerca affatto oziosa e pericolosa, giacchè a suo avviso, il potere di fatto, qualunque esso sia, deve ritenersi inviolabile per il semplice fatto dell'occupazione e del possesso, « imperocchè onde il popolo si tenga autorizzato alla resistenza sarebbevi mestieri, dapprima, di una legge pubblica che la permettesse, vale a dire, sarebbe necessario che la legislazione sovrana contenesse una disposizione in forza della quale essa non fosse più sovrana, e il popolo, come suddito, fosse dichiarato in una sola e stessa determinazione, il sovrano di quegli di cui è il suddito, lo che è contraddittorio. » Ma tale teoria sembra appoggiarsi al dogma politico del diritto divino ed

¹ *Op. cit.*

² Paul Janet, *Histoire de la science politique.*

³ Herbert Languet pubblicava nel 1570, sotto il pseudonimo di Junius Brutus un trattato che menò gran rumore: *Vindiciae contra tyrannos*, nel quale sono esposte le massime qui riportate. Benchè egli fosse francese di nascita può considerarsi tedesco per educazione essendo passato giovanissimo in Alemagna e quivi convertitosi al protestantismo. L'opera accennata fu tradotta da Francesco Etienne sotto il titolo: *De la puissance légitime du prince* (1581).

⁴ *Del Governo civile.*

⁵ *Principii metafisici del diritto.*

immaginando che lo Stato sia una fattura divina sembrerebbe che le qualità di governante e di governato si escludano a vicenda; i detentori del potere non siano più uomini, e si sollevino al disopra dei doveri sociali; che il potere sia esterno e superiore alla società; che la società venga da lui, anzichè esserne esso un derivato come ordinamento difensivo dei diritti e per lo scopo appunto di esercitarne la protezione. Così il Kant disconosce qui la idea dal contratto originario, da lui pure accolta. Spingendosi ad esigere la pazienza nei sudditi *qualunque siano gli abusi del potere*, contravviene al principio razionale stesso della separazione dei poteri, rendendo questa una funzione inetta di fronte alla sovranità mistica che egli attribuisce alla legge, sovranità tale « che già è un misfatto il metterla in dubbio, e che sembra venire, non dagli uomini, ma da qualche legislatore supremo ed infallibile. »

Altro autorevole scrittore che sostiene, con parole anche troppo ardite, come giusta e necessaria la resistenza contro un governo tirannico, è Lord Brougham. ¹ Egli dice: « noi dobbiamo sempre pensare come sia essenziale per la conservazione della costituzione il principio della resistenza contro l'illegittimo potere; come sia necessario per i governanti ed i governati di considerare quanto è possibile l'applicazione di questo mezzo supremo; senza dubbio mezzo estremo, perciò da usarsi con molta precauzione (e sia pure come unicamente aiuto riposante sulla forza del popolo) di un mezzo di difesa a cui questo può e vuole appigliarsi e così di sovente costringere i suoi reggenti alla propria. La nostra storia è piena di esempi i quali c'insegnano di non porre piena fiducia nella semplice sicurezza legale che ci ricorda qualmente il giudice, il Parlamento e il ministero e così pure il re sieno deboli uomini, trastullo delle proprie opinioni, di vani timori e d'ingiuriose mène partigiane e come il popolo non è sicuro senza la fermamente stabilita risoluzione di resistere sino alla morte allorchè viene usurpato il suo diritto. »

In Italia il Romagnosi, il Pessina, il Melegari, il Carrara ed altri

¹ *Op. cit.*

professarono la stessa dottrina. Romagnosi paragona il diritto di resistenza alla guerra, l'una e l'altra avendo per iscopo di *ristabilire l'ordine violato*; nè per conoscere, egli dice, la irregolarità importa erigersi giudice della bontà della legge e dell'ordinanza, ma solamente decidere per un privato e sicuro giudizio se la legge è l'ordinanza sia stata completamente e regolarmente pronunciata.

Questa è la dottrina sul diritto di resistenza. Vediamo ora quali ne siano state le massime sancite dal diritto positivo.

Nell'Inghilterra fu più volte usato questo diritto, ma dopo le violenti usurpazioni del lungo Parlamento, i Comuni dichiararono che non potevasi muovere guerra offensiva e difensiva contro S. M. Le quali parole accennavano invero ad una reazione nel concetto del diritto esposto.¹

Altre Costituzioni invece lo sancirono espressamente, in causa per verità delle eccezionali condizioni politiche dei rispettivi popoli. La Costituzione francese del 1793 così esprimevasi al § 53. « Quando il Governo viola i diritti popolari, allora l'insurrezione è per il popolo, e per ciascuna parte del popolo il più sacro ed irremissibile dovere. »

La Costituzione siciliana del 1848 stabiliva che il cittadino siciliano è autorizzato di opporre resistenza a chicchessia, il quale senza essere espressamente autorizzato dalla legge con la violenza o con le minacce, voglia costringerlo a fare qualche cosa contro la sua volontà.

Coi principii su cui si basa il diritto pubblico moderno, gli Statuti politici non potrebbero sancire tale diritto, senza porsi con quelli in opposizione.

La legge fondamentale italiana non fa cenno del diritto di resistenza se non in modo indiretto nell'art. 26, ove è detto che « niuno può essere arrestato se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme ch'essa prescrive. » Perciò se alcuno deve cedere all'intimazione dei pubblici funzionari lo deve solamente nei casi accennati dalla

¹ Ved. Hallam, *op. cit.*

legge e secondo le dovute formalità. Oltre questa disposizione tassativa che può servire a far conoscere sino a qual limite è permesso l'esercizio del diritto di resistenza, troviamo all' art. 247 del Codice penale punito il reato di ribellione, che è: qualunque attacco e qualunque resistenza con violenze o vie di fatto contro la forza pubblica — quando agisce per l'esecuzione delle leggi, degli ordini dell'autorità pubblica, dei mandati di giustizia e delle sentenze.

Non dissimuliamo per certo che il diritto d'inviolelità concesso al Re da tutte le Costituzioni apparisca in opposizione al diritto di resistenza tanto raccomandato e giustificato dagli scrittori. Non dovremmo forse concludere anche di fronte al supremo Capo dello Stato che ogni qualvolta l'uomo malvagio si mostra anche la inviolelità deve cessare? Non è forse vero, osserva il Soria¹ che siffatta inviolelità esista pel bene e si dilegua pel male? Ma qual uopo ha il bene di essere assicurato col principio della inviolelità? E qual forza ha questo principio, nei soli casi in cui può essere invocato se una legge eterna di natura dà all'uomo il diritto irrevocabile di respingere chi gli nuoce? Ma gli ordini politici hanno talora necessità di certe finzioni sociali che danno l'aspetto di garanzie, perchè fondate sopra un ordine d'idee apparentemente vere ed irrecusabili. Così la inviolelità è connessa al principio della eredità della corona ed al concetto politico che nel re, fa astrazione dall'individuo e solo vede nelle principali emergenze della vita politica una istituzione, la quale perchè tale non agisce, e non agendo non può far male, quindi non è responsabile.

Vediamo ora come è intesa nelle repubbliche l'azione del Capo supremo dello Stato. In esse è generalmente riconosciuto che l'azione del capo dello Stato e dei membri del governo non va immune da responsabilità.

La Costituzione degli Stati Uniti così dispone alla Sezione III art. II. « Il Presidente, il Vice presidente e tutti i funzionari civili potranno essere espulsi dai loro posti se in seguito di una messa in

¹ *Corso completo di Diritto pubblico elementare.*

accusa, essi sono convinti di tradimento, di dilapidazione del tesoro pubblico o di altri gravi delitti e di cattiva condotta.

La Costituzione federale della Svizzera, 12 settembre 1848, all'art. 110 sancisce che « i funzionari della Confederazione sono responsabili della loro gestione.... »

In Francia già nella « dichiarazione dei diritti dell'uomo » del 1789 e di nuovo promulgata come preambolo alla Costituzione del 14 Settembre 1791, troviamo all'art. 16 che « ogni società ha il diritto di domandare conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione. » Nella Costituzione emanata dal Presidente della Repubblica, Luigi Napoleone Bonaparte, all'art. 5 è sancito che « il Presidente della Repubblica è responsabile davanti il popolo francese, al quale egli è sempre in diritto di fare appello. » La legge costituzionale francese del 25 febbraio 1875 stabilisce all'art. 6 la responsabilità collettiva dei ministri davanti alle Camere per la politica generale del Governo ed individuale dei loro atti personali, ma soggiunge che il Presidente della Repubblica non è responsabile se non nel caso di alto tradimento. La Legge costituzionale del 16 luglio 1875 all'articolo 12 stabilisce che il Presidente della Repubblica non può essere messo in accusa se non dalla Camera dei Deputati e non può essere giudicato che dal Senato. Questa stessa massima è sanzionata dalla Costituzione americana ove all'art. 3° della sezione I^a è detto: « Il Senato avrà solo il potere di giudicare le accuse avanzate dalla Camera dei rappresentanti.... Se è il Presidente degli Stati Uniti che è messo in giudizio, il grande giudice degli Stati Uniti presiederà. Nessun accusato può essere dichiarato colpevole se non alla maggioranza dei due terzi dei membri presenti. »

Jefferson ha biasimato questa istituzione di un'Alta Corte per il giudizio di delitti politici; egli spiega i suoi timori a tal riguardo in una lettera a Madison, in data del 17 febbraio 1798, che noi ricaviamo dalle sue Memorie: ¹ « Io non vedo in questo modo di procedere per giudizio politico se non l'arma la più formidabile che si sia

¹ *Memoires de Jefferson*, publiés par Conseil.

potuta porre fra le mani di una frazione dominante. Ciò sarebbe l'istrumento il più sicuro per sbarazzarsi di ogni uomo che contrariasse le sue vedute.... I tribunali ordinari mi sembrano bastare a tutto ciò che si può desiderare per la punizione dei colpevoli, e l'istoria ci mostra che il giudizio politico è stato bensì l'arma delle passioni più che l'istrumento della giustizia. » Non ci fermeremo ora su questo argomento, riserbandone la trattazione al commento degli articoli 36 e 67, però crediamo opportuno fin d'ora notare che i senatori, abituati a guardare l'insieme delle grandi relazioni politiche del paese, sono perciò più atti a pronunciare sulle accuse che toccano le transazioni col di fuori e gl'interessi politici dell'interno.¹

La responsabilità che incontrano i capi ed i pubblici funzionari, per i loro atti di governo, esigerà una particolare procedura onde non siano scomposte le naturali relazioni. Se in simili casi procedessero i giudici ordinari, allora la giustizia otterrebbe inevitabilmente la pratica preponderanza sul governo e l'ordinamento pubblico verrebbe sconvolto.² Negli affari civili poi possono essere convenuti in giudizio anche personalmente da giudici ordinari o pure nei delitti comuni possono essere soggetti alla procedura ordinaria.

Ora volendo esaminare come sia stato inteso il principio della responsabilità del Capo supremo dello Stato nei tempi antichi, vedremo come esso fosse variamente considerato in diversi tempi e fra differenti popoli. Il diritto pubblico romano anche durante la repubblica prestava omaggio al principio della irresponsabilità del supremo magistrato, per quanto più estendeva la sua sfera politica dell'ufficio. Per contrapposto gli antichi popoli germanici ritenevano per naturale il principio della responsabilità anche del loro re.

I Romani amavano un potere energico. Dall'abuso dello stesso egli cercavano premunirsi, durante la repubblica, sia per mezzo

¹ Paul Odent. *Commentaire sur la Constitution des Etats-Unis*, traduit du *Commentaire* de J. Story, I. 1.

² Ved. Bluntschli, *op. cit.*

della breve durata in carica e per le frequenti rielezioni, sia per mezzo delle divisioni del potere fra due o più possessori del medesimo; ma essi paventavano che la forza della carica si paralizzasse, e la sua altezza e dignità potesse venire violata, quando fosse fatto responsabile il suo funzionante durante il periodo della funzione, e sembrava loro non naturale che il supremo magistrato fosse assoggettato alla giurisdizione di un magistrato a lui uguale od inferiore. Venne perciò considerata come un'infrazione del diritto stabilito quando Tiberio Gracco per il primo propose nel tribunale di M. Ottavio la destituzione del suo collega e la ottenne, e tuttavia Cicerone pronunziava ai consoli la massima: *nemini perento*. Pure a causa del governo provinciale i magistrati potevano essere perseguiti in giudizio soltanto dopo spirato il periodo della loro carica. La irresponsabilità dell'imperatore romano però copriva anche i suoi ufficiali, quando non li rendesse egli stesso responsabili. L'imperatore istesso aveva il dovere morale di osservare il diritto e la legge, ma qualora egli per eccezione eccedesse i loro confini non vi era alcun mezzo giuridico e politico di trarlo a render conto, e quindi si poteva ben dire: l'Imperatore non è legato dalle leggi.

Un concetto diverso essenzialmente si trova spesso per contrario nel Medio-Evo germanico. Gli interessi della potestà governativa e la sua altezza non sembravano ai popoli germanici di tale importanza per sacrificare ad essi i riguardi dovuti alla giustizia e sebbene anche essi in regola concedessero solo al giudice supremo di giudicare le persone a lui sottoposte tuttavia quando il giudice supremo istesso infrangesse il diritto e la legge, lo traevano a responsabilità innanzi al suo luogotenente.

Era un'idea del Medio-Evo, che l'imperatore era chiamato a giudicare anche i principi, un'idea la quale intanto venne soltanto messa in pratica nell'impero romano-germanico, imperocchè gli altri re e principi cristiani riconoscevano la signoria mondana dell'imperatore solo nel titolo e nel rango, punto nella realtà. Pure, sebbene posteriormente, non fu più lasciata alla libera sentenza della giustizia imperiale la destituzione di un principe dell'impero, ma fu fatta

dipendere dall'approvazione del Reichstag, tuttavia rimase riconosciuta l'autorità della stessa sino allo scioglimento dell'impero tedesco.

L'Imperatore malgrado derivasse il suo supremo potere da Dio non era irresponsabile. Nelle accuse ordinarie le quali non toccavano punto la sua signoria, egli veniva giudicato dal Palatino del Reno. I principi elettori però erano autorizzati di deporlo per decisione dell'Impero.¹

Come conseguenza della inviolabilità regia sancita dallo Statuto, non può essere citato il Re come testimoniaio sia nella istruzione, sia nel dibattimento processuale. La legge, invero non fa speciale menzione di tali prerogative concesse al Capo dello Stato, come al contrario accenna per la famiglia reale e per i grandi ufficiali dello Stato,² ma siccome le testimonianze vanno soggette al sindacato delle parti e del magistrato, la legge ha forse riputato inutile il dichiarare che non può essere sentito come testimoniaio.

I principi reali sono le persone che compongono la famiglia regnante (art. 454 del Cod. pen.); quindi i figli ed i fratelli del sovrano, le loro mogli e figli, le figlie ancorchè maritate, sono pure considerate principesse reali. Le persone che vestono la dignità di grandi ufficiali dello Stato sono indicate dal reale decreto del 19 Aprile 1868, n. 4349, col quale fu pubblicato il regolamento delle precedenzae a corte, e nelle funzioni pubbliche delle varie cariche e dignità del regno. Secondo l'art. 6 sono grandi ufficiali i cavalieri dell'Ordine supremo della SS. Annunziata, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei Deputati, i ministri segretari di Stato, i ministri di Stato, i generali d'armata, gli ammiragli, il Presidente del Consiglio di Stato, i primi Presidenti delle corti di cassazione, i Procuratori generali della Corte di Cassazione, il Presidente della Corte dei Conti, il ministro della Real Casa, il Prefetto del Palazzo,

¹ Ved. Bluntschli, *op. cit.*

² Ved. in Appendice all'art. annotato il testo degli articoli 723, 725 del Codice di Procedura penale, riferibili alle testimonianze della famiglia reale e dei grandi ufficiali dello Stato.

il primo Aiutante di campo del Re, il primo Segretario del Re per il gran magistero dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, il Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia, e il Presidente del Tribunale supremo di guerra. Gli altri funzionari non compresi nelle anzidette categorie, che prima della pubblicazione del regolamento di che trattasi rivestivano la dignità di grandi Uffiziali dello Stato, continuano a godere di tale dignità finchè stanno in carica, a norma dell'art. 7 del regolamento stesso.

Il Re poi per il principio della inviolabilità è sottratto non solo all'obbligo di comparire in giudizio, ma eziandio ad ogni azione di qualunque natura, tranne quella di pagamento e simili, le quali si esperiscono contro il patrimonio privato di lui e contro la lista civile, due enti giuridici passibili di dette azioni. Ma le azioni che riguardano la di lui propria persona, come quelle di filiazione e le istruttorie che debbonsi eseguire personalmente, come i giuramenti e gl'interrogatorii, sono inammissibili in virtù dell'articolo che annotiamo. Come pure havvi limitazione nelle azioni di pagamento in ciò che riguarda i mezzi di esecuzione, così la Corte di Assisie di Bologna in occasione del processo Mantegazza ebbe a stabilire che il Re può obbligarsi anche a tenore delle leggi commerciali, cioè con lettere di cambio, ma che per altro, in virtù di questo medesimo articolo annotato, non potrebbe farsi luogo contro di lui al supremo dei mezzi coercitivi, l'arresto personale, che allora vigeva.

Se politicamente il Re si trova talvolta in posizione tale da avvalorare apparentemente la dottrina romana, per la quale secondo gl'insegnamenti di Ulpiano il principio: *Princeps, legibus solutus est* trova la sua più ampia applicazione, ma quale cittadino però il principe è soggetto, come ogni altro cittadino alle leggi dello Stato, salvo che una disposizione espressa del diritto pubblico o privato ve lo dispensi. Lo Statuto determina queste singole eccezioni riguardanti il Re o la famiglia reale: nel resto egli è come cittadino e proprietario, soggetto al diritto civile dello Stato. Questo concetto s'informa interamente all'editto degl'Imperatori Teodosio e Valentiniano. « È cosa degna, essi sancivano, della maestà del regnante che egli si professi

vincolato dalle leggi. Certamente dall'autorità delle leggi dipende la nostra autorità ed è cosa più grande dello stesso impero l'assoggettare alle leggi il principato. Col presente editto facciamo agli altri sapere quello che non vogliamo sia lecito a noi. »¹

Così pure gl'imperatori Valentiniano e Marciano proclamarono che « tutti fossero soggetti alla legge, sebbene appartenenti alla casa imperiale. »²

Il Codice civile austriaco contiene una disposizione che si riferisce in certo modo al concetto romano. Al § 20 dice: « anche gli affari legali che riguardano il sommo imperante, ma che si riferiscono alla sua proprietà privata ed ai modi di acquisizione fondati sul diritto civile, saranno giudicati dai tribunali secondo le leggi.

Il principio dei Romani ebbe l'adesione di tutti i giureconsulti, i quali applicarono anche ai Principi assoluti la massima sancita dagli imperatori Teodosio e Valentiniano, e questa venne pure accettata dal diritto canonico.³

La formola più precisa che porta una distinzione esatta fra gli atti di autorità sovrana e privata, venne data dal Wolfio, il quale dice essere « *actus regis, qui ad exercitium imperi pertinent, caeteri privati; Rex, quod actus regios tamquam rex, quoad actus vere privatos tamquam persona privata spectandus: consequenter, quoad actus privatos non fruitur nisi jure privatorum.* »⁴ In questo senso pure si pronunciarono gli autori ed i tribunali.⁵

¹ L. 4, C. De legib. et constit., 1, 14.

² L. 10, C. De legib. et const., 1, 14.

³ Decr. distinct., 9 e 10.

⁴ Wolfio, de jur. nat. et gent. t. 8, § 285.

⁵ Ved. Saredo, Trattato delle Leggi. — Gerardo Nodt, De jure summi imperii et lege regia, passim. — Grotius, De jure belli et pacis, II 13, § 2, 5, 6. — Hertius, De uno homine plures substinente personas, § 8. — De collisione legum, § 32. — De superioritati territoriali, § 74. — Leisero, Meditationes, I sped. I c. 4, sped. 4 c. 5 sped. 7 c. 9. — Puffendorfius, De jur. natur. et gent., VIII, 10, § 4. — Vattel, Droit de gens, II, § 213 ec.

Cassazione di Torino, 25 agosto 1866. — Un'applicazione logica venne parimente fatta dalla Corte suprema di Francia, la quale decise che il Re il quale accetta una donazione fatta ad un membro della sua famiglia sulla

Le eccezioni alla legge comune stabilite a favore del Re e della famiglia reale, concernono le une le persone, le altre i beni, e la disponibilità di essi. Quelle relative alle persone, per quanto concerne il matrimonio del Re, dei principi e delle principesse reali sono le seguenti:

1. Le disposizioni dell'art. 55 del Codice civile relative all'età per contrarre matrimonio non sono applicabili al Re ed alla famiglia reale (Codice civile, art. 69).

2. Non sono neppure applicabili loro le disposizioni relative agl'impedimenti che nascono, secondo l'art. 59 dai vincoli di affinità nel medesimo grado e dalla parentela fra zii e nipoti (Codice civile, art. 69).

3. Neppure sono ammessi per la famiglia reale il richiamo dei discendenti contro il rifiuto di consenso ai matrimoni loro, secondo l'art. 67 (Codice civile, art. 69).

4. Per la validità del matrimonio dei principi e delle principesse è richiesto l'assenso, non del loro ascendente, ma del Re (Cod. civ., art. 69).

5. Non sono applicabili al Re e alla famiglia reale nè le disposizioni relative alle formalità preliminari del matrimonio, nè le norme relative alle opposizioni del matrimonio (Cod. civ., art. 82 e seg.) la legge rimette tutte queste questioni alla prudenza del Re, (Cod. civ., art. 92).

6. Nei matrimoni del Re e della famiglia reale l'ufficiale dello Stato civile è il presidente del Senato (Codice civile, art. 50).

7. Il Re determina il luogo della celebrazione in deroga al disposto degli art. 33 e seg. (Cod. civ., art. 99).

8. Il matrimonio del Re e della famiglia reale può farsi per procura, contrariamente alle regole del diritto comune (Cod. civile, art. 99).

relazione e proposta del Ministro della Casa Reale e non sulla proposta di un Ministro responsabile, fa un atto non d'autorità sovrana, ma di padre di famiglia (Cassazione francese, 3 febbraio 1841).

Norme particolari regolano parimente la tutela e la maggiore età del Re e dei principi della famiglia reale.

Ed invero :

1. Il Re è maggiore a diciott'anni compiuti (Statuto, art. 17); mentre per diritto comune, la maggiore età è fissata a ventun'anno compiuto. (Cod. civ., art. 323).

2. La Regina madre è tutrice del Re, finchè egli abbia compiuta l'età di 7 anni; da questo punto la tutela passa al reggente, (Statuto, art. 17) mentre nel diritto comune la madre vedova è investita della patria potestà (Cod. civ., art. 229 233).

3. Sono dispensati dagli uffici di tutore o protutore i principi della famiglia reale salvochè si tratti di tutela di altri principi della stessa famiglia (Cod. civ., art. 272).

Anche lo Stato civile del Re e della famiglia reale è sottratto alle regole ordinarie stabilite dal Codice civile.

1. Il Presidente del Senato, assistito dal Notaio della Casa, adempie le funzioni d'ufficiale dello stato civile per gli atti di nascita, di matrimoni e di morte del Re e delle persone della famiglia reale (Cod. civ., art. 369).

2. Gli atti devono essere iscritti sopra un doppio registro originale, l'uno dei quali deve custodirsi negli archivi generali del Regno, e l'altro negli archivi dello Stato (Cod. civ., art. 370).

3. Secondo l'art. 28 dello Statuto, al quale l'art. 370 del Codice civile si riferisce, gli atti ai quali si accertano legalmente la nascita, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi.

Esposte le prerogative speciali alla persona del Re, vedremo, dall'esame degli articoli successivi, quelle che sono particolari all'esercizio dell'autorità suprema dello Stato.

APPENDICE.

LEGISLAZIONE.

a) CODICE PENALE — CAPO I.

ART. 153. L' attentato contro la Sacra Persona del Re è punito come il parricidio.

ART. 154. L' attentato contro le Reali Persone che compongono la Famiglia Regnante è punito colla morte.

ART. 155. La sola cospirazione diretta ad uno dei crimini di cui nei due precedenti articoli, è punita coi lavori forzati a vita.

ART. 156. L' attentato che ha per oggetto di cangiare o di distruggere la forma del Governo, o di eccitare i regnicoli o gli abitanti ad armarsi contro i Poteri dello Stato, è punito coi lavori forzati a vita.

b) CODICE DI PROCEDURA PENALE — TITOLO III.

ART. 723. Non si potranno citare come testimoni, sia nell' istruzione, sia nel dibattimento, avanti le corti, i tribunali e i pretori, i Principi Reali.

ART. 724. Non si potranno citare come testimoni, sia nell' istruzione, sia nel dibattimento, avanti le corti, i tribunali o i pretori, i grandi ufficiali dello Stato.

ART. 725. Se occorrerà di esaminare alcuna delle persone indicate nei due precedenti articoli, le loro deposizioni saranno ricevute dall' istruttore o dal pretore del luogo in cui esse risiedono o dove si trovano accidentalmente; ed a questo effetto la corte, il tribunale o l' istruttore avanti cui pende la causa indirizzerà al pretore delegato uno stato dei fatti, e delle interrogazioni sovra cui si richiede la testimonianza.

L' istruttore o il pretore delegato si concerterà colle persone di cui

si tratta, per recarsi col cancelliere alla loro abitazione ed ivi ricevere le deposizioni.

ART. 726. I regi ambasciatori ed incaricati di una missione all'estero, durante la loro residenza fuori del Regno, non potranno essere citati come testimoni avanti le corti, i tribunali od i pretori nè nell'istruzione, nè nel dibattimento.

Occorrendo di esaminare nell'istruzione alcuna di dette persone, il giudice che procede trasmetterà al pubblico ministero presso la corte da cui dipende, un prospetto dei fatti colle interrogazioni principali da farsi al testimonio. La corte, sulla rappresentanza del pubblico ministero, richiederà l'autorità giudiziaria estera del luogo ove risiedono gli ambasciatori od incaricati regii, secondo le forme stabilite nell'art. 853.

ART. 727. Nei casi preveduti negli articoli 725 e 726, le deposizioni saranno immediatamente consegnate alla cancelleria o rimandate chiuse e sigillate, alla cancelleria della corte, del tribunale o del pretore richiedente, e quindi comunicate, senza ritardo, all'uffiziale incaricato delle funzioni del pubblico ministero.

Le suddette deposizioni saranno lette in pubblica udienza nel dibattimento, sotto pena di nullità.

ART. 728. Se le corti od i tribunali per gravi motivi giudicheranno indispensabile nei procedimenti per crimini o delitti, che alcune delle persone indicate negli articoli 724 e 726, siano sentite avanti a loro nell'istruzione o nel dibattimento, ne informeranno per mezzo del procuratore generale il ministro di grazia e giustizia, il quale promuoverà gli opportuni provvedimenti.

ART. 729. Qualora nell'istruzione o nel dibattimento sia necessario di chiamare ad esame un uffiziale pubblico fuori del luogo della sua residenza, la citazione sarà trasmessa al capo del dicastero da cui dipende, acciò dia gli ordini opportuni per la comparizione personale del citato.

ART. 730. Riguardo alle persone ecclesiastiche che occorresse di esaminare nella istruzione o nel dibattimento, si osserveranno i regolamenti e gli usi attualmente in vigore.

GIURISPRUDENZA.

Corona. — È incivilissimo, anzi assurdo, che nel silenzio della legge possa essere nei giudizi relativi alle regalie chiamato personalmente il re. — Messina, Corte d' Appello, 19 Febbraio 1865.

Resistenza alla forza pubblica. — Vi è ribellione (resistenza) sempre quando vi è attacco o resistenza con violenze e vie di fatto contro la forza pubblica, che agisce per l' esecuzione delle leggi e degli ordini della pubblica autorità. — Roma, Corte di Cassazione, 22 Luglio 1881.

Nel reato di resistenza alla pubblica forza, contemplato dall' art. 143 del Codice penale toscano, e commessa da più persone, quantunque per moto improvviso, il concerto tra loro deve di regola ritenersi implicito, e necessario allorquando lo scopo e l' interesse di resistere sia stato comune. — Firenze, Corte di Cassazione, 18 Marzo 1882.

Sicurezza dello Stato. — Se gli atti che si consumano in uno Stato tendono a fare insorgere le popolazioni di uno Stato limitrofo, possono dirsi ostili e tali da esporre lo Stato ove seguirono ad una guerra col Governo di quello contro il quale erano diretti; non monta che guerra non sia seguita. — Genova 17 Novembre 1854.

L' art. 179 del Codice di procedura penale non colpisce solo i pubblici funzionari, ma ogni privato. *Ivi.*

I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato non sono sottratti alla giurisdizione ordinaria. Al re solo compete sottoporre gli accusati dei suddetti crimini al giudizio del Senato, mediante apposito decreto. *Ivi.*

Lo Statuto non attribuisce al Senato pei crimini di alto tradimento ed attentato alla pubblica sicurezza una giurisdizione necessaria ed esclusiva come in altre materie. Se un R. Decreto non gli sottopone la causa, resta intatta la giurisdizione ordinaria della Corte di Appello. — Cass. 28 Aprile 1855.

Spetta ai soli giudici del merito riconoscere se nei fatti dichiarati costanti esistono gli elementi del reato compiuto o solo tentato. *Ivi.*

Chi denuncia un fatto delittuoso contro la sicurezza dello Stato obbedendo al disposto dell' art. 204 e 205 del Codice penale non può dirsi *denunciante* a mente dell' art. 151 Codice proced. crim. — Genova, 9 Novembre 1855.

ARTICOLO V.

Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio, ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettono, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

LEGISLAZIONE COMPARATA,

AUSTRIA — Leggi accen. — IV.

Art. 2. L'Imperatore esercita il potere governativo per mezzo di ministri responsabili e funzionari e delegati subordinati ai ministri.

Art. 5. L'Imperatore è il capo supremo della forza armata, dichiara la guerra e conclude la pace.

Art. 6. L'imperatore conclude i trattati politici.

L'approvazione del Reichsrath è necessaria per la validità dei trattati di commercio e dei trattati politici che impongono obblighi allo Stato o per qualcuna delle sue parti, od obblighi per i cittadini.

Art. 7. Il diritto di battere moneta è esercitato in nome dell'Imperatore.

BELGIO — Costit. accen. Tit. III.

Art. 29. Al Re appartiene il potere esecutivo, quale è regolato dalla Costituzione.

Art. 68. Il Re comanda le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, di alleanza e di commercio. Egli ne dà conoscenza alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, ed aggiungendovi le comunicazioni opportune.

I trattati di commercio e quelli che possono gravare lo Stato o legare individualmente i Belgi non hanno effetto se non dopo avere ricevuto il consenso delle Camere.

Nessuna cessione, nessuno scambio, nessun ingrandimento di territorio può avere luogo se non in virtù di una legge. In niun caso gli articoli segreti di un trattato possono essere distruttivi degli articoli palesi.

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 11. Il principe esercita il comando supremo di tutte le forze di terra, in tempo di pace ed in tempo di guerra. Egli conferisce i gradi militari secondo la legge. Tutti quelli che entrano al servizio militare prestano giuramento di fedeltà al Principe.

Art. 12. Il potere esecutivo appartiene al Principe. Gli agenti del potere esecutivo agiscono in suo nome e sotto la sua alta direzione.

Art. 17. Il Principe rappresenta il paese in tutte le sue relazioni coi governi stranieri. È in suo nome e con l'approvazione dell'Assemblea na-

zionale che le convenzioni particolari interessanti l'amministrazione del paese, sono concluse con le potenze vicine, di cui la partecipazione ed il concorso sono necessari.

BRASILE. — Costit. accenn. ¹

DANIMARCA — Legge accen. -- III.

1. Il potere esecutivo appartiene al Re.

11. Il Re è investito dell'autorità suprema sopra tutti gli affari del Regno nei limiti fissati dalla presente Costituzione, ed egli l'esercita per mezzo dei suoi ministri.

18. Il Re dichiara la guerra e fa la pace; egli conchiude e scioglie le alleanze ed i trattati di commercio, però senza il consenso del Rigsdag, egli non può cedere nessuna porzione di territorio, nè contrarre alcun impegno che cambi le condizioni esistenti del diritto pubblico.

28. Il Re ha il diritto di battere moneta conformemente alla legge.

FRANCIA — Legge costituzionale del 16 Luglio 1875, riguardante i rapporti dei poteri pubblici.

Art. 8. Il Presidente della Repubblica negozia e ratifica i trattati. Egli ne dà conoscenza alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettono. — I trattati di pace, di commercio, i trattati che impegnano le finanze dello Stato, quelli che sono relativi allo stato delle persone ed al diritto di proprietà dei Francesi all'estero, non sono definitivi se non dopo essere stati votati dalle due Camere. Nessuna cessione, nessuno scambio, nessuna aggiunta del territorio può aver luogo se non in virtù di una legge.

Art. 9. (Ved. la nota a pag. 190).

GRECIA — Costit. accen. — III.

Art. 27. Il potere esecutivo appartiene al Re; esso è esercitato da ministri (Υπουργοί) responsabili nominati da lui.

Art. 32. Il Re è Capo Supremo dello Stato. Egli comanda le forze di terra e di mare; dichiara la guerra e fa i trattati di pace, di alleanza e di commercio, dei quali dà conoscenza alla Camera dei Deputati, con gli opportuni schiarimenti, tosto che la sicurezza e l'interesse dello Stato il permettano.

Tuttavia i trattati di commercio, e tutti gli altri trattati che racchiudano concessioni le quali necessitano, in seguito ad altre disposizioni della presente Costituzione, di una legge, o che potessero gravare individualmente gli Elleni, non hanno effetto se non dopo avere ricevuto il consentimento della Camera dei Deputati.

¹ Ved. *Legislazione comparata* all'art. VI, voce *Brasile*.

Art. 53. Nessuna cessione, nessuno scambio di territorio può avere effetto, se non in virtù di una legge. In nessun caso gli articoli segreti di un trattato possono essere distruttivi degli articoli palesi.

Art. 41. Il Re ha diritto di batter moneta in conformità alla legge . . .

Art. 44. Il Re non ha altri poteri di quelli attribuiti formalmente dalla Costituzione e dalle leggi particolari, emanate in conformità delle sue prescrizioni.

INGHILTERRA.

I diritti del Re o della Regina riguardo all' amministrazione interna dello Stato sono assai estesi. Il Re, sacro ed inviolabile, è Capo Supremo dello Stato, della Chiesa, dell' armata, della marina; egli ha il potere d' inviare e ricevere ambasciatori, di dichiarare la guerra, e di fare la pace, di negoziare i trattati e battere moneta per l' uso dei suoi sudditi.

PAESI BASSI — Legge accenn. Sezione VI.

Art. 54. Il potere esecutivo appartiene al Re.

Art. 55. Il Re ha la direzione suprema delle relazioni estere.

Art. 56. Il Re dichiara la guerra. Egli ne dà immediata conoscenza alle due Camere degli Stati-Generali, e nello stesso tempo dà le comunicazioni che egli crede compatibili cogli interessi e colla sicurezza dello Stato.

Art. 57. Il Re fa e ratifica i trattati di pace ed altri trattati o convenzioni con le potenze estere.

Egli li comunica alle due Camere degli Stati-Generali tosto che creda lo permettano l' interesse e la sicurezza dello Stato.

I trattati che contengono sia la cessione, sia il cambio di una parte del territorio del regno in Europa o nelle altre parti del mondo, od ogni altra disposizione o modificazione concernente diritti legali, non sono ratificati dal Re se non dopo che gli Stati-Generali hanno approvato questa disposizione o modificazione.

Art. 58. Il Re ha il comando in capo delle forze di terra e di mare. Nomina gli ufficiali militari. Il loro avanzamento, la revoca o ritiro sono decretati dal Re dietro regole stabilite dalla legge.

Art. 59. La direzione suprema delle colonie e dei possessi del regno nelle altre parti del mondo appartiene al Re.

La legge regola il governo di queste colonie e possessi.

Art. 61. Il Re ha la direzione suprema delle finanze. Egli fissa le spese dei corpi collettivi e dei funzionari pagati sul tesoro pubblico.

Art. 62. Il Re ha diritto di battere moneta. Egli ha il diritto di farla coniare colla propria effigie.

PRUSSIA — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 45. Il potere esecutivo appartiene al Re solo. Egli nomina e revoca

i ministri; ordina la pubblicazione delle leggi ed emana le ordinanze necessarie alla loro esecuzione.

Art. 46. Il Re ha il comando supremo dell' armata.¹

Art. 47. Il Re nomina a tutti gli impieghi nei varii rami del servizio di Stato, salve le eccezioni prevedute per legge.

Art. 48. Il Re dichiara la guerra, conclude la pace, segna i trattati coi governi esteri. I trattati di commercio e quelli da cui risultano carichi per lo Stato od i cittadini, debbono per essere validi, ricevere l' approvazione delle Camere.

Art. 50. Il Re ha diritto di conferire decorazioni ed altre distinzioni alle quali non sono annessi privilegi. Egli ha il diritto di battere moneta conformemente alle disposizioni legali.²

PORTOGALLO — Costit. accen. Tit. V. Cap. I.

Art. 71. Il potere moderatore è la base di tutta l' organizzazione politica, ed appartiene esclusivamente al Re come capo supremo della nazione, perchè vegli incessantemente alla conservazione dell' indipendenza, dell' equilibrio e dell' armonia degli altri poteri politici.

Art. 75. Il Re è il capo del potere esecutivo, e lo esercita per mezzo dei suoi ministri di Stato. Sue principali attribuzioni sono:

§ 1. *Convocare le nuove Cortes generali ordinarie il 2 marzo del quarto anno della legislatura esistente nel regno di Portogallo, e nei suoi possedi, durante l' anno precedente. — Nominare i vescovi e conferire i benefici ecclesiastici.³*

§ 5. *Nominare i magistrati.*

§ 4. *Provvedere agli altri impieghi civili e politici.*

§ 5. *Nominare comandanti della forza di terra e di mare e revocarli, quando lo esige il bene dello Stato.*

§ 6. *Nominare gli ambasciatori e gli altri agenti diplomatici e commerciali.*

§ 7. *Dirigere le negoziazioni politiche con le nazioni estere.*

§ 8. *Fare i trattati di alleanza offensiva e difensiva, di sussidio, di commercio, portandoli dopo la loro conclusione alla conoscenza delle Cortes generali quando l' interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano.*

¹ La Costituzione dell' Impero (art. 63 e seguenti) ha posto il comando supremo delle armi tedesche nelle mani dell' Imperatore.

² La Costituzione dell' Impero ha trasferito questo diritto all' Imperatore (art. 4, n. 4).

³ Un decreto del 2 Dicembre 1862 ha regolato l' esercizio di questa prerogativa regia.

*Se i trattati conclusi in tempo di pace implicano cessione o scambio di territorii del regno o dei possessi sui quali il regno ha diritto, essi non saranno eseguiti quando non siano stati approvati dalle Cortes generali.*¹

Ogni trattato, accordo e convenzione che il Governo farà con qualche potenza straniera, sarà avanti la ratifica, sottoposto all'approvazione delle Cortes in seduta segreta.

.....
 § 13. *Regolare l'impiego dei fondi attribuiti dalle Cortes ai differenti rami dell'amministrazione pubblica.*

§ 14. *Accordare o rifiutare l'approvazione ai decreti dei concilii; alle lettere apostoliche ed a tutte le altre costituzioni ecclesiastiche che non fossero in opposizione con la Costituzione dello Stato, sotto riserva dell'approvazione delle Cortes se esse contengono le disposizioni generali.*

§ 15. *Provvedere a tutto ciò che si attiene alla sicurezza interna ed esterna dello Stato, conformandosi alla Costituzione.*

SERBIA — Costit. accen. I.

3. *Il Principe² è il Capo dello Stato; egli ha come tale, tutti i diritti che derivano da questa suprema autorità, e li esercita conformemente alle disposizioni della Costituzione.*

.....
 7. *Il Principe è il comandante in capo di tutte le forze militari.*

8. *Il Principe rappresenta il paese in tutte le sue relazioni esteriori e conclude i trattati con le potenze estere. Ma se l'esecuzione di questi trattati racchiude o una spesa a carico del tesoro, o una modificazione delle leggi esistenti o se in generale il trattato porta un'abrogazione ai diritti pubblici e privati, il consenso della Shoupchtina nazionale è necessario.*

SASSONIA — Costit. accen.

Art. 4. Il Re è il capo supremo dello Stato. Egli esercita tutti i diritti del potere pubblico, conformemente alle disposizioni della Costituzione. — La sua persona è sacra ed inviolabile.

¹ Questo paragrafo è stato modificato ed ampliato dall'Atto addizionale, art. 10. « Ogni trattato concordato e convenzione che il Governo farà con qualche potenza straniera sarà prima della ratifica sottoposto all'approvazione delle Cortes in seduta segreta. » — § unico. Con questo resta pure modificato ed ampliato il paragrafo 14.

² Ved. la nota riguardante la *Serbia*, a pag. 10 di questo volume.

SPAGNA — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 50. Il potere di fare eseguire le leggi risiede nella persona del Re, e la sua autorità si estende a tutto ciò che si riferisce alla conservazione dell'ordine pubblico all'interno ed alla sicurezza dello Stato all'estero in conformità della Costituzione e delle leggi.

Art. 52. Ha il comando supremo dell'armata e della flotta; dispone delle forze di mare e di terra.

Art. 53. Conferisce i gradi, avanzamenti e ricompense militari conformemente alle leggi.

Art. 55. Il Re deve essere particolarmente autorizzato da una legge speciale: 1. per alienare, cedere, o cambiare una parte qualunque del territorio spagnolo. — 2° per incorporare un territorio straniero al territorio spagnolo; — 3° per ammettere truppe straniere nel regno; — 4° per ratificare i trattati di alleanza offensiva, i trattati speciali di commercio, i trattati che stipulano sussidi di una potenza straniera e tutti quelli che possono obbligare individualmente gli spagnuoli. In nessun caso gli articoli segreti di un trattato possono derogare agli articoli pubblicati di un trattato. — 5° per abdicare la Corona in favore del suo successore.

RUMENIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 35. Il potere esecutivo è confidato al Sovrano che lo esercita secondo il modo determinato dalla Costituzione

Art. 93

Egli (il Sovrano) è il capo dell'armata. Conferisce i gradi militari conformandosi alla legge

Ha il diritto di battere moneta in esecuzione di una legge speciale.

Conclude con gli Stati stranieri le convenzioni di commercio, di navigazione ed altre della stessa natura; ma perchè gli atti abbiano autorità obbligatoria, occorre che siano prima sottoposti al potere legislativo ed approvati da quello.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accen.

§ 4. Il Re ha il diritto di governare solo il regno, nella maniera prescritta dalla presente legge sulla forma di Governo: egli però nel caso indicato qui sotto avrà ricorso ai consigli e prenderà il parere del Consiglio di Stato. Per sedere in questo consiglio, il Re sceglierà e nominerà uomini

noti, sperimentati, integri, e generalmente stimati, Svedesi di nascita e che professino la pura dottrina evangelica.

.....
 § 11. *Il Re potrà far preparare e trattare nella maniera che egli stimerà più conveniente gli affari ministeriali, tutti quelli che toccano i rapporti del regno con le potenze estere. Il Ministro degli affari esteri è incaricato di presentarne il rapporto al Re in presenza di altro dei membri del Consiglio di Stato. In assenza del Ministro, il rapporto sarà fatto al membro del Consiglio di Stato che sarà pure in tal caso chiamato dal Re. Allorchè il Re avrà sentito e fatto redigere nel processo verbale l'opinione di questi funzionari, della quale essi sono responsabili, Egli prenderà la sua decisione in loro presenza; il processo verbale sarà tenuto dal membro specialmente designato a tale scopo. Il Re potrà far portare a conoscenza del Consiglio di Stato ciò che egli giudicherà utile di queste decisioni, affinchè il Consiglio ancora abbia qualche informazione di questo ramo di Governo.*

§ 12. *Il Re ha diritto di concludere trattati ed alleanze con le potenze estere; dopo avere, come è detto all'articolo precedente, consultato a tale riguardo il Ministro degli affari esteri e qualche altro membro del Consiglio designato a tale scopo.*

§ 13. *Se il Re vuole dichiarare la guerra o concludere la pace, convocherà tutti i membri del Consiglio di Stato in Consiglio straordinario, esporrà loro i motivi e le circostanze da prendersi in considerazione e domanderà il parere loro, che essi dovranno dare ciascuno separatamente e fare inserire al processo verbale sotto la responsabilità determinata all'art. 107. Il Re ha in seguito il diritto di prendere e di eseguire la decisione che egli giudica la più utile allo Stato.*

§ 14. *Il Re ha il comando in capo delle forze militari di terra e di mare del regno.*

§ 15. *Gli affari del comando militare, cioè quelli che il Re dirige immediatamente in qualità di comandante in capo delle forze di terra e di mare, saranno decise dal Re allorchè li dirigerà lui stesso in presenza di quello dei capi di dipartimento militare al dipartimento del quale l'affare appartiene. Quest'ultimo è tenuto sotto la sua responsabilità, allorchè simili affari sono trattati, d'esprimere la sua opinione sulle operazioni decise dal Re, e quando questa non sia d'accordo con le decisioni prese dal Re, di far redigere le sue obiezioni e pareri in un processo verbale di cui il Re dovrà certificare l'esattezza, apponendovi l'alta sua firma. Se il detto funzionario giudica che le operazioni sono di una tendenza e di una portata dannosa, o che esse son fondate sopra mezzi di incerta esattezza, od insufficienti, dovrà inoltre cercare a persuadere il Re di convocare un Consiglio di guerra, per deliberarne, due o più degli ufficiali superiori*

presenti; sotto riserva tuttavia, del diritto del Re di avere tale opinione, o se vi si dà seguito, del parere del Consiglio di guerra, consegnate al processo verbale, nel modo da sembrargli più vantaggioso.¹

§ 76. Il Re non può senza il consentimento del Rigksdag contrarre imprestito all' interno nè all' estero, nè gravare lo Stato di nuovi debiti.

Norvegia — Costit. accen.

Art. 3. Al Re appartiene il potere esecutivo.

Art. 17. Il Re può promulgare ed abrogare ordinanze riguardanti il commercio, la dogana, l' industria e la polizia; esse però non dovranno essere contrarie alla Costituzione nè alle leggi stabilite dallo Storthing. . . . Dette leggi saranno in vigore provvisoriamente fino allo Storthing seguente.

Art. 18. Appartiene in generale al Re di far levare le imposte e tasse stabilite dallo Storthing.

Art. 25. Il Re ha il comando in capo di tutte le forze di terra e di mare del regno. Esse non possono essere nè aumentate nè diminuite senza il consenso dello Storthing nè potranno essere impegnate a servizio di una potenza straniera, e nessuna forza militare al servizio di una potenza straniera, eccettuate le truppe ausiliarie in caso di attacco, non potranno entrare nel regno senza il consenso dello Storthing.

Art. 26. Il Re avrà il diritto di riunire delle truppe, di dichiarare la guerra o di fare la pace, di concludere e di rompere le alleanze; d' inviare e di ricevere ministri pubblici. Se il Re vuole dichiarare la guerra, egli dovrà far parte dei suoi progetti al Governo di Norvegia, domandare il suo consiglio e farsi dare da esso un rapporto dettagliato sulla situazione del regno in rapporto alle sue finanze e mezzi di difesa ec.

Adottata tale misura, il Re convocherà in Consiglio di Stato straordinario il ministro di Stato di Norvegia ed i consiglieri di Stato di Norvegia, come pure quelli di Svezia ed egli esporrà i motivi e le circostanze che debbono essere prese in considerazione del caso di cui si tratta; egli dovrà pure comunicar loro la dichiarazione del Governo norvegiano sulla situazione di questo regno e la dichiarazione simile fatta su quella della Svezia. Sopra tali affari il Re domanderà il loro parere che ciascuno di

¹ La definizione degli affari del comando militare è stata aggiunta nel 1841.

essi darà separatamente per essere iscritti nel processo verbale, sotto la responsabilità della legge fondamentale. Il Re avrà il diritto di prendere in seguito e di eseguire la risoluzione che egli giudicherà la più utile per lo Stato.

Art. 27. Tutti i Consiglieri di Stato dovranno esser presenti al Consiglio di Stato, e nessuna relazione non potrà esservi presa senza la presenza di più della metà dei membri. Negli affari norvegiani. . . nessuna risoluzione potrà essere presa a meno che il ministro di Stato di Norvegia ed un consigliere di Stato, oppure uno dei due consiglieri di Stato di Norvegia, non siano presenti.

STATI UNITI D'AMERICA — Costituzione del 7 Settembre 1787. Art. II.

Sezione I.

1. Il Presidente degli Stati-Uniti d' America sarà investito del potere esecutivo; egli eserciterà le sue funzioni durante il termine di quattro anni. . . .

Sezione II.

1. Il Presidente sarà comandante in capo dell' armata e delle flotte degli Stati-Uniti e della milizia dei diversi Stati, quando essa sarà chiamata al servizio attivo degli Stati-Uniti; egli può richiedere l' opinione scritta dal principale funzionario in ciascun dipartimento esecutivo sopra ogni oggetto relativo ai doveri dei loro uffizi rispettivi, ed avrà il potere di accordare una diminuzione di pena e la grazia pei delitti verso gli Stati-Uniti, eccettuato nel caso di messa in accusa dalla Camera dei rappresentanti.

2. Egli avrà il potere di fare i trattati con il parere ed il consenso del Senato, purchè i due terzi dei senatori presenti vi diano la loro approvazione; nominerà con il parere ed il consenso del Senato, e designerà gli ambasciatori, gli altri agenti diplomatici ed i consuli, i giudici delle corti supreme e tutti gli altri funzionari degli Stati-Uniti, alle cui nomine egli non abbia provveduto in altra maniera in questa Costituzione, e che saranno istituiti da una legge; ma il Congresso può con una legge attribuire la nomina degli impiegati subalterni al Presidente solo, alle corti di giustizia, o ai capi dei dipartimenti.

3. Il Presidente avrà il potere di nominare a tutti i posti che diverranno vacanti durante l' intervallo delle sessioni del Senato, accordando incarichi che finiranno al termine della sua prossima sessione.

Sezione III.

1. Di tempo in tempo il Presidente darà al Congresso informazioni sullo Stato dell' Unione, e raccomanderà alla sua considerazione le misure che

stimerà necessarie ed opportune; egli può, nelle circostanze eccezionali, convocare le due Camere od una di esse, ed in caso di dissentimenti fra esse sul tempo del loro aggiornamento, può aggiornarle a tale epoca che a lui sembri conveniente; riceverà gli ambasciatori e gli altri agenti pubblici; veglierà acciocchè le leggi siano fedelmente eseguite, ed installerà tutti i funzionari degli Stati-Uniti.

SVIZZERA — Costituzione federale del 25 Maggio 1874 — Cap. I.

7. Ogni alleanza particolare ed ogni trattato di natura politica tra Cantoni sono interdetti. — Però i Cantoni hanno il diritto di concludere fra loro convenzioni sopra oggetti di legislazione, di amministrazione e di giustizia; tuttavia essi debbono portarli a conoscenza dell'autorità federale, la quale, se queste convenzioni racchiudono qualche cosa di contrario alla Confederazione od ai diritti degli altri Cantoni, è autorizzato ad impedirne l'esecuzione. Nel caso contrario, i Cantoni contraenti sono autorizzati a reclamare per la esecuzione la cooperazione dell'autorità federale.

8. La Confederazione ha sola il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, come pure di fare con gli Stati stranieri alleanze e trattati, particolarmente trattati di dogane e di commercio.

9. Eccezionalmente, i Cantoni conservano il diritto di concludere con Stati stranieri trattati sopra oggetti riguardanti l'economia pubblica, i rapporti di vicinanza e di polizia; però tali trattati non devono nulla contenere di contrario alla Confederazione od ai diritti di altri Cantoni.

102. Le attribuzioni ed obbligazioni del Consiglio federale, nei limiti della presente Costituzione, sono particolarmente i seguenti.

1. Dirige gli affari federali, conformemente alle leggi ed ai decreti della Confederazione. — 2. Veglia all'osservanza della Costituzione, delle leggi e decreti della Confederazione, come pure delle prescrizioni dei concordati federali; prende dal suo capo e dietro ricorso, le misure necessarie per farle osservare, allorquando il ricorso non è del numero di quelli che debbono essere portati avanti il Tribunale federale a tenore dell'art. 113.¹ — 3. Veglia alla garanzia delle Costituzioni cantonali. — 4. Presenta dei progetti di legge e decreti all'Assemblea federale e dà il suo parere sulle

¹ Art. 113. Il Tribunale federale conosce inoltre: — 1° Dei conflitti di competenza tra le autorità federali, da una parte, e le autorità cantonali dall'altra; — 2° Delle differenze tra Cantoni allorquando queste differenze sono di dominio del diritto pubblico; — 3° Dei reclami per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini, come pure dei reclami di particolari per violazione di concordati o di trattati....

proposizioni che gli sono indirizzate dai Consigli e dai Cantoni. — 5. Egli provvede all' esecuzione delle leggi e dei decreti della Confederazione ed a quella dei giudizi del Tribunale federale, così pure delle transazioni e delle sentenze arbitrali sopra divergenze fra Cantoni. — 6. Fa le nomine che non sono attribuite all' Assemblea federale e al Tribunale federale e ad ogni altra autorità. — 7. Esamina i trattati dei Cantoni fatti fra loro o con l' estero, e li approva. — 8. Veglia gl' interessi della Confederazione col di fuori particolarmente all' osservanza dei suoi rapporti internazionali ed è in generale incaricato delle relazioni estere. — 9. Veglia alla sicurezza esterna della Confederazione, al mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità. — 10. Veglia alla sicurezza interna della Confederazione, al mantenimento della tranquillità e dell' ordine. — 11. In caso di urgenza ed allorquando l' Assemblea federale non è riunita, il Consiglio federale è autorizzato a levare le truppe necessarie ed a disporne, sotto riserva di convocare immediatamente i Consigli, se il numero delle truppe levate oltrepassi 2,000 uomini e se essi restino sopra piede oltre 5 settimane. — 12. È incaricato di ciò che ha rapporto alla milizia federale, come pure di tutti gli altri rami dell' amministrazione che appartengono alla Confederazione. — 13. Esamina le leggi e le ordinanze dei Cantoni le quali debbono essere sottoposte alla sua approvazione; esercita la sorveglianza sui vari servizi dell' amministrazione comunale che sono sottoposti al suo controllo. — 14. Amministra le finanze della Confederazione, propone il bilancio e rende i conti delle entrate e delle spese. — 15. Sorveglia la gestione di tutti i funzionari ed impiegati dell' amministrazione federale. — 16. Rende conto della sua gestione all' Assemblea federale, in ciascuna sessione ordinaria, le presenta un rapporto sulla situazione della Confederazione, tanto all' interno quanto al di fuori e raccomanda alla sua attenzione le misure che egli crede utili all' aumento della prosperità comune. — Fa pure dei rapporti speciali allorquando l' Assemblea federale od una delle sue sessioni li domandi.

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Chi esamina l'antico ordinamento politico dei popoli, facilmente rileverà che tutte le passate costituzioni non curarono di stabilire un potere che senza essere estraneo a tutti gli altri poteri dello Stato non riunisse in sè tanta forza ed autorità da rendersi a questi superiore; così si è veduto che quando l'autorità politica è stata riunita nella potenza legislativa la legge che sola si doveva estendere ad oggetti determinati si è estesa a tutti. Da ciò gli eccessi del Lungo Parlamento, quelli dell'assemblea del popolo nelle nostre repubbliche, quelli della Convenzione ad alcune epoche della sua esistenza. Quando poi la somma di autorità è stata riunita nel potere esecutivo vi è stato dispotismo. Da ciò l'usurpazione che risultò dalla dittatura di Roma. Per un processo storico dovuto alla condizione particolare della civiltà e dei tempi nei quali il diritto individuale sorse ad opporsi all'invadente autorità del potere assoluto, la monarchia trasformandosi nelle varie forme di romana, franca, feudale ed assoluta, giunse ad assumere l'attuale carattere di monarchia costituzionale, in cui il principio della separazione dei poteri è praticato in tutta la sua larghezza, ed al re è confidato quel sommo ufficio intermediario e moderatore fra gli altri, da formare, per le speciali prerogative di cui è investito, un vero potere indipendente e supremo nel sistema monarchico-costituzionale, già da molti pubblicisti ammesso. Egli infatti può dirsi veramente il centro attorno il quale tutti gli altri poteri si coordinano, per formare un tutto solo senza che sia estraneo a nessuno dei grandi poteri dello Stato. Egli partecipa al potere esecutivo ed amministrativo, eseguendosi in di lui nome le leggi; presiede all'amministrazione sotto la sindacabilità dei ministri, e comanda la forza pubblica; partecipa al legislativo coll'iniziativa e colla sanzione delle leggi, come pure al senatoriale e rappresentativo colla nomina dei senatori, colla pro-

rogazione e collo scioglimento della Camera dei Deputati. Interviene nel giudiziario colla elezione e colla promozione dei giudici, colla persecuzione in suo nome dei reati, coi suoi rappresentanti o procuratori amovibili nelle corti di giustizia, e con ciò che è stato chiamato il più splendido e prezioso gioiello della corona dei re, che più l'assomiglia alla corona degli Dei, il diritto di sottrarre alle pene ed al patibolo, dalle fauci della morte i condannati dalla umana giustizia. Interviene nel potere municipale coll'ingerenza che lo Stato si riserva nell'amministrazione interna. Interviene perfino nell'elettorale convocando i collegi di elezione.

Stando poi alla lettera dello Statuto sembrerebbe che questa prerogativa del re di partecipare a tali singole funzioni fosse un'illusoria garanzia più che una sicura realtà, poichè lo Statuto all'articolo che commentiamo dice: « Al re solo appartiene il potere esecutivo. » Questa locuzione la quale trova riscontro nella erronea affermazione del Dupont fatta nel 1790 alla Costituente francese, che cioè in Inghilterra al Re solo appartenga il potere esecutivo, è inesattissima, appartenendo invece ai ministri, che se ne rendono responsabili, la maggior parte del potere. Abbiamo veduto, commentando l'art. 3, come sia erronea detta espressione; essa per vero vorrebbe dire propriamente l'esecuzione delle leggi, ma l'esecutivo nella organizzazione politica a seconda dello Statuto medesimo non è questo soltanto, ma vuol dire ancora una grande attività nel curare gl'interessi dello Stato; basterebbe a tal uopo nominare i trattati di alleanza, di pace e di commercio che non sono sicuramente uffici di sola esecuzione ma di eminente attività. Il vero senso dunque della parola si ha comprendendo in essa ad un tempo la mera esecuzione delle leggi, l'amministrazione degli interessi pubblici ed il governo propriamente detto, ossia l'indirizzo supremo interno ed esterno dello Stato. La sanzione di ogni legge spettando al Re e tutti i varii poteri dello Stato subordinandosi alle leggi, ogni potere quindi emana dal re e nemmeno può sfuggirgli veramente di mano, senza sfuggire medesimamente alla legge; cioè mancare della sua essenza di potere legale.

Il Re dunque come stretto alla legge e come coscienza attiva dello Stato, ha un' azione positiva, penetra in tutti gli atti della vita pubblica ed in lui riesce ogni potestà e funzione pubblica. Se gli Statuti espressamente lo chiamano capo del potere esecutivo, non è a credere che egli non sia capo altresì nel fare le leggi e giudicare. Ed invero la sola sanzione sovrana dà essere di legge alle deliberazioni delle Camere e le magistrature investite delle loro funzioni dal Re le esercitano nel suo nome; si eseguono i suoi giudicati dai pubblici ufficiali e dalla forza dipendente dal Re e nella giustizia penale dove il giudizio è di natura pubblica e non privata, il dritto di grazia è serbato al Re come al primo e sommo giudice nello Stato. « L' interesse vero di questo capo (osserva il Constant), ' è non solo di mantenere l' armonia di questi poteri fra loro, ma anzi procurare che tutti si appoggino, si estendano ed agiscano di concerto a vicenda. »

Queste singole attribuzioni spettanti al Re mentre vengono a costituire un vero e proprio potere, come già dicemmo, lo rendono eminentemente attivo e non già inerte come ebbero ad affermare alcuni pubblicisti, limitato però nel suo esercizio dalle altre forze tutte dell'ordinamento politico. Dette attribuzioni vennero dai pubblicisti comprese sotto il titolo di: « prerogativa regia » che il Romagnosi² definiva essere « la somma e la latitudine dei poteri necessari all'amministrazione dello Stato. » Questa definizione però non appaga chi si attiene al concetto scientifico della potestà regia, poichè secondo essa sembrerebbe fosse accettata come indiscutibile la massima dell'ingerenza assoluta e diretta dal Re nell'amministrazione, mentre sappiamo come per regola non debba apparire manifesta ma bensì esercitarsi in via eccezionale ed indiretta, salvo in alcuni casi e con tutti quei mezzi tassativamente indicati dalla Legge politica, i quali appunto per la loro eccezionalità vengono definiti sotto il titolo di *prerogativa regia*. Perciò attenendoci al concetto già da noi esposto

¹ *Op. cit.*

² *Op. cit.*

in ordine all'azione del Re nell'ordinamento politico, crediamo di potere più esattamente definire la prerogativa regia « la facoltà concessa al Re per l'esercizio del suo potere moderatore. »

Riguardo al carattere ed all'esercizio di questo potere troviamo in Casanova ¹ una distinzione che a noi sembra ne chiarisca esattamente il concetto. Egli distingue gli atti che sono di essenza e quelli che sono di natura della monarchia costituzionale. Sono di essenza della monarchia costituzionale la nomina dei ministri, lo scioglimento della Camera dei deputati, l'elezione di nuovi membri del Senato, la sanzione delle leggi, il diritto di grazia, la convocazione e proroga del Parlamento. I ministri che sottoscrivono gli atti relativi non possono esserne responsabili. La loro firma altro non è che l'attestazione autentica della volontà regale.

Nella teoria rappresentativa non vi sarebbe qualità regia senza questi atti primitivi, superiori ed inseparabili dalla stessa; essi sono di essenza per questo potere.

Per l'opposto al punto di vista speculativa, l'idea della monarchia costituzionale potrebbe stare separata dalla facoltà di dichiarare la guerra, di fare i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri e di nominare i funzionari pubblici nell'ordine amministrativo e giudiziario. Abbenchè questi atti secondo lo Statuto appartengano per giusto titolo al Re, pure si concepisce di leggieri che potrebbero essere confidati solamente ai ministri sotto la censura delle Camere ovvero risultare da decreti di un'assemblea legislativa, come si è visto nella Costituzione francese del 1791, nella recente del 16 Luglio 1875. ²

¹ *Op. cit.*

² Nella detta Costituzione del 1791 all'art. 2 era detto: « La guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui.

» . . . Pendant le cours de la guerre, le corps législatif peut requérir le Roi de négocier la paix; et le Roi est tenu de déférer à cette réquisition. »

Nella *Legge Costituzionale del 16 Luglio 1875* all'art. 9 è detto: « Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans assentiment préalable des deux Chambres. » — Alla pag. 9 del rapporto sottoposto all'As-

Ma non si concepisce come così possa essere del diritto di nominare i ministri, di convocare il Parlamento, di sciogliere la Camera dei deputati, di sanzionare le leggi; diritti che si identificano e si confondono coll'idea di monarca in una monarchia rappresentativa.

Chiarito in modo generale il concetto della prerogativa regia, veniamo ora all'esame particolareggiato di essa secondo lo Statuto, esaminandone l'azione e l'importanza nei suoi rapporti con l'amministrazione dello Stato.

Riguardo appunto all'azione del monarca nel governo dello Stato abbiamo un aforisma tramandatoci dal costituzionalismo francese, che sembra essere la norma cui si debba attenere un vero monarca costituzionale. Si dice che *il re regna e non governa*.

Questa teoria per vero è un passo innanzi nel concetto monarchico, ma fondata come è sopra una finzione e sopra la dottrina dei limiti è tuttavia estrinseca, inorganica e negativa. Se le restrizioni costituzionali della potestà regia sono vedute come opposizioni o limiti, di necessità segue o che la resistenza di questi limiti vince la espansione di quella o le sottostà. Questa è legge di ogni meccanismo. Nel primo caso quell'autorità è annullata, nel secondo è annullato il limite, ossia la guarentigia. L'equilibrio non è guari possibile perchè le società stanno in un moto perenne. Le rivoluzioni ed i colpi di Stato sono dunque le conseguenze pratiche di quella teoria negativa e meccanica applicata al vivente organismo degli Stati; e la storia di quasi un secolo oggimai ne sta a prova. Il monarca costitu-

semblea nazionale Laboulaye definì nella maniera seguente il vero concetto di questo articolo: « Senza dubbio il Capo dello Stato, che secondo l'articolo 3 della legge costituzionale del 25 Febbraio 1875 dispone della forza armata, ha il diritto ed il dovere di prendere tutte le misure richieste dalle circostanze per non lasciare sorprendere la Francia da una invasione. Questo diritto è necessario in oggi più che in altro tempo. Noi non vogliamo punto indebolire una prerogativa che protegga l'indipendenza e l'esistenza stessa del paese. Ciò che domandiamo è che la Francia resti padrona dei suoi destini; perciò non si possa nè intraprendere nè dichiarare la guerra senza il suo consenso. »

zionale per sè soltanto non può far leggi nè in regola esercitare gli uffici del governo; ma nel primo caso o rapporto è richiesta la cooperazione e l'approvazione delle Camere e nell'ultima la cooperazione del ministero. Se la maggioranza della Camera o il Consiglio dei ministri in tutti i casi avesse a decidere con formale necessità le operazioni del principe, allora un tale governo propriamente detto parlamentare o ministeriale, sarebbe in indubitata contraddizione col principio monarchico. Il monarca costituzionale nel fatto si lascia decidere dal grave peso di quelle determinazioni e proposizioni poichè egli riconosce in esse la manifesta volontà dello Stato, ma egli dovrà conservarsi la libera disamina secondo il criterio del bene dello Stato se vuole esercitare il suo ufficio monarchico.¹

Fra questi confini il monarca costituzionale pur si muove con libertà. È assurdo volere impedire che egli esprima la sua propria opinione. Qualunque uomo capace ha un diritto di esternare il suo reale sentimento. Riguardi politici spesso potranno trattenere il monarca dal pubblicarlo ad alta voce o del tutto, ma a nessuno compete il diritto di negargli la libera parola e di obbligarlo a false parole.

Al monarca in ultimo appartiene di vedere coi propri occhi, sentire coi propri orecchi e di esaminare da sè stesso come le cose vadano nel suo paese, istruirsi direttamente dei bisogni del popolo,² osservare le manifestazioni della vita pubblica e dove l'interesse e la prosperità del tutto lo richieda, *animandolo ad ingerirsi* di dare ordine per lo studio delle leggi necessarie o per la formazione delle richieste norme. Questo è ciò per cui si sono distinti in ogni tempo i grandi monarchi. Questa è la vera attività del monarca. Anche la forma politica costituzionale offre sotto questo rapporto ad una individualità importante libero campo. « Un trono non è già un

¹ Ved. in proposito Stahl.

² Con splendide prove di abnegazione e di magnanimità il nostro Sovrano avvalorava questa teoria quando recossi in persona a visitare i luoghi bisognosi di aiuto, senza tener conto dei disagi e dei pericoli a cui in tempo particolarmente di epidemia, esponeva la sua preziosa esistenza.

posto vuoto nel quale si sia messa una chiave perchè nessuno possa essere tentato di assidersi. Una persona intelligente e libera che ha le sue idee, i suoi sentimenti, i suoi desiderii, le sue volontà come tutti gli esseri reali e vivi, siede in tal posto. I doveri di questa persona, poichè vi hanno doveri per tutti, ugualmente sacri per ognuno, la necessità della sua situazione è di governare se non d'accordo coi grandi poteri pubblici istituiti colla Carta, col loro consiglio, con la loro adesione, il loro appoggio. »¹

La massima che il re regna e non governa neppure è conciliabile con l'uso di apporre alle ordinanze una doppia firma: quella del re e quella del ministro. Quale potrebbe essere in pratica la ragione della firma del re? Di garantire che l'atto di cui si tratta sia conforme al sistema generale dell'amministrazione? Ma allora il re s'ingerisce nel governo e la massima è violata. Egli si attribuisce le funzioni di *primo ministro* o di *Presidente del Consiglio*. Acciò la massima riprenda il suo impero, occorre che il re si limiti a quegli atti che sono di pura prerogativa regia, quale potere moderatore; ossia a partecipare alle ordinanze di convocazione e dissoluzione delle Camere, a quella di nomina e di rinvio dei ministri; con tal mezzo la finzione si riavvicina per quanto sia possibile alla realtà. E per vero, sciogliere una Camera di cui la maggioranza disapprova il ministero, è fare appello agli elettori per manifestare la loro opinione definitiva sulla condotta del governo. Sciogliere il ministero che ha perduto la maggioranza nella Camera è conformarsi al voto della maggioranza; questi sono atti appartenenti al governo più che atti di governo propriamente detto. Riguardo alle altre ordinanze, il pensiero del governo sarebbe esattamente rappresentato dalla firma del presidente del consiglio, unitamente a quella del ministro specialmente competente.²

La responsabilità del ministro copre l'azione del re in quei casi in cui esso non esercita la sua prerogativa di potere moderatore,

¹ Bluntschli, *Op. cit.*

² Berriat Saint-Prix. *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle.*

ossia nella sanzione delle leggi, nel fare i trattati, nella nomina dei funzionari pubblici nell'ordine amministrativo e giudiziario. Dobbiamo a tal proposito notare che in ordine alle leggi la responsabilità del ministero potrebbe essere impegnata sotto due rapporti: riguardo alla proposizione della legge stessa e in ordine alla sanzione. Allorchè una legge proposta dal ministero è stata rigettata dalle Camere, il danno essendo nullo non vi ha luogo ad accusa; allorchè la legge votata dalla Camera è sanzionata dal ministero, allora havvi realmente danno effettivo; ma per qual motivo gli si farebbe un delitto di essersi conformato alla volontà generale del paese espresso per mezzo dei suoi rappresentanti? È chiaro che accusando un ministro il quale ha controfirmato una legge occorrerebbe mettere ancora in accusa i deputati ed i pari che l'hanno appoggiata del loro suffragio. Tutt' al più potrebbesi accusarli per avere abusato dell'assemblea legislativa con falsi rapporti e falsi documenti; per avere cercato di alterare la loro vera maggioranza, tentando di corrompere i loro membri, nell'introdurre la frode nelle elezioni; ma il delitto non consiste allora precisamente nel fatto di avere sanzionato una legge. Egli è ben diversamente del rifiuto di sanzionare un progetto votato nelle due Camere;¹ questo rifiuto non deve essere l'opera del capriccio, e le conseguenze ne potrebbero essere assai gravi. La resistenza personale del re non è una giustificazione per il ministro: in simile caso egli deve, se vuol mettere al coperto la sua responsabilità, dare immediatamente la sua dimissione, il suo successore rifletterà se vuole prendere il rifiuto della sanzione sopra di sè.

Qui cade opportuno notare come l'espressione dell'art. 65 dello Statuto nostro: « il re nomina e revoca i *suoi* ministri » riproduzione della carta francese del 1830, è impropria sotto un governo costituzionale. Benchè sieno scelti dal re, essi non sono che mandatarii

¹ Si può ancora obiettare osserva il Berriat Saint-Prix, che le Camere non incorrono in alcuna responsabilità per il rigetto di una proposta di legge; ma l'obbiezione è senza forza in ciò che tocca la Camera dei deputati, perchè essa è l'organo del voto pubblico, base del governo.

della nazione, nella quale, come altrove dicemmo, trova origine il potere.¹

Ritornando all'esame del testo della legge, troviamo nell'articolo che annotiamo: « Al re *solo* appartiene il potere esecutivo » esercitando il potere legislativo collettivamente colle due Camere. Come osservava il Berriat Saint-Prix per la Francia, così noi potremmo ripetere per l'Italia, che la concentrazione del potere esecutivo sopra un solo individuo è senza dubbio la ragione per la quale si qualifica ancora in oggi il governo italiano di monarchico. Si giustifica ordinariamente tale concentrazione, dicendo che un sol uomo è più atto all'esecuzione che più uomini. L'asserzione può essere esatta se intendesi parlare della esecuzione impressa all'amministrazione seguendo un sistema d'interpretazione della legge; essa è completamente inesatta se intendesi parlare di una applicazione materiale di tutti i giorni e di tutti i luoghi; la molteplicità degli agenti è allora indispensabile.²

Ma nello svolgimento giuridico della potestà regia, vediamo come male sia intesa la frase: *al re appartiene il potere esecutivo* poichè sebbene non sia sancito espressamente nella parola della legge, pure in certo modo il potere legislativo può influire sull'azione del potere esecutivo essendogli riserbato il sindacato su di esso mediante le interrogazioni e le interpellanze, le petizioni, le risoluzioni, gli ordini del giorno sull'indirizzo della cosa pubblica ed infine l'approvazione dei bilanci. Egli poi può ricevere petizioni, stabilire nuove vie, aggregare varii comuni o dividerli, aggiungerli o separarli da una provincia, come pure entra nella sua competenza prestabilire all'esecu-

¹ Ved. Commento all'art. II della Parte I, vol. unico.

² Questa concentrazione di potere se ha potuto esistere in alcuni governi assoluti, non ha però mai esistito completamente in Francia. « Il re aveva in tutta la sua pienezza il potere esecutivo; ma il potere giudiziario, malgrado l'assioma *ogni giustizia emana dal re*, ne era indipendente, sia per causa della venalità delle cariche, sia per causa della feudalità; il potere legislativo esercitato direttamente da lui, come ne sono prova le parole: *se vuole il re, se vuole la legge*, trovava una limitazione nella necessità dell'approvazione delle corti sovrane. »

zione della legge norme regolamentari, da cui il governo non possa allontanarsi, per determinare l'indirizzo. Non al principe ma al ministero deve unicamente appartenere l'autorità esecutiva, e da questo in nome del principe deve essere esercitata, come già molte costituzioni stabilivano. L'espressione: *il potere esecutivo appartiene al re* indica il nesso che l'autorità del re deve porre fra i varii poteri, imperocchè « esso, osserva il Pessina,¹ è l'anello di parentezza che annoda l'un potere all'altro secondo la comune loro scaturigine. » Col Balbo quindi diremo che il potere esecutivo non è intero in nessuna corona dall'inglese alla nostra.² La maggior parte di esso appartiene ai ministri che se ne rendono responsabili. Nulla può fare il re senza il loro concorso; la firma dei ministri è pure necessaria negli atti che sono di pura prerogativa regia. Perciò noi approviamo l'espressione della Costituzione francese del 1791 ove era detto: il re è il capo supremo dell'amministrazione generale, dell'armata di terra e navale (tit. III, cap. IV, art. 1) e meglio ancora quella della Grecia, cioè « al Re appartiene il potere esecutivo, ma viene esercitato da ministri responsabili. » Egli è ben vero che il potere esecutivo emana dal re; ma ciò non prova che veramente egli lo eserciti. Anche il potere giudiziario emana dal re; ma chi si farebbe a pretendere che potesse giudicare delle controversie che insorgono fra cittadini?

Da quanto si è fin qui esposto si può fare un retto giudizio della massima passata in proverbio presso i francesi « il re regna e non governa. » Come osserva il Laferrière bisognerebbe dire: il re regna e non amministra. Ed invero, il governo rappresentativo si compone di varii poteri che si sorvegliano e si limitano gli uni cogli altri: si è il loro complesso, la loro azione combinata, che costituisce il governo. Il re ha la sua parte costituzionale nel governo dello Stato, ma non è, e non può essere il governo tutto intero. Se per *governare* intendiamo applicare l'azione esecutiva ai particolari, quel vocabolo si usurpa nel senso di ammi-

¹ *Manuale di Diritto Costituzionale.*

² Balbo, *Op. cit.*

nistrare; ed allora egli è evidente che in questo stretto significato il re *non governa*, perchè non amministra. Ma se per *governare* intendiamo l'azione dei poteri in generale, egli è non meno evidente, che il re *governa*, quando esercita il suo potere moderatore e colle altre prerogative interviene personalmente. Intanto conchiuderemo col Lafferrière: è l'azione combinata dei poteri costituzionali che forma il governo rappresentativo; il re ha la sua parte di governo, che non può estendere, e che non gli si può togliere. Secondo la carta in un senso egli governa, nell'altro egli non governa; la formola proposta è dunque vaga, è insufficiente; la formola conforme alla verità costituzionale è quella che noi abbiamo annunciato: il re regna e non amministra.¹

Chiarito il concetto generale della prerogativa regia in relazione alla massima il « re regna e non governa » passiamo ora ad esaminare l'importanza e la ragione particolare di essa, nei rapporti con l'amministrazione dello Stato.

L'articolo che commentiamo dice che il re « comanda tutte le forze di terra e di mare. »

È proprio delle attribuzioni regie il comando delle forze militari. Questa prerogativa ha una tradizione storica mai smentita da nessun ordinamento politico. Si può anzi affermare che la potenza militare ha dato origine nell'antichità al potere regio, poichè il supremo duce delle milizie era considerato il capo delle genti o nazioni di cui assumeva il comando militare, e noi vediamo presso alcuni popoli il duce vittorioso fondare dinastie. Ora poi che le necessità politiche consigliano il mantenimento degli eserciti permanenti, può sembrare una necessità che il comando delle forze militari sia attribuito al re per mantenere l'unità del potere dello Stato. Oltre a ciò l'armata è meglio dipenda dal potere esecutivo che dal legislativo, e ciò per la natura stessa delle cose, consistendo i fatti dell'armata più nell'azione che nelle deliberazioni.

L'armata non farà conto degli ordini e dei comandi che le ver-

¹ Casanova, *Op. cit.*

ranno inviati da parte di un corpo composto di persone che alla sua mente appariranno timide ed indegne di comandarla. Non appena quindi l'armata dipenderà unicamente dal corpo legislativo il governo addiverrà militare.

Che se in caso in cui l'armata diretta dal corpo legislativo delle circostanze particolari impediscano al governo di divenire militare, allora delle due cose l'una si verificherà; o l'armata distruggerà il governo od il governo indebolirà l'armata. E tale infievolimento dell'armata sorgerà come effetto della debolezza del governo. Il mezzo d'impedire questo triste risultamento consiste nell'affidare il comando delle forze di terra e di mare al depositario del potere esecutivo, cioè al principe, come centro degl'interessi generali.

Ammissa la necessità politica di affidare al re il comando dell'armate, nasce per conseguenza la di lui responsabilità nell'esercizio. Sembrerà che questo principio si trovi in opposizione con quello della irresponsabilità del principe; ma riflettendo che l'azione sua in simile contingenza non è già moderatrice fra i varii poteri dello Stato, ma bensì iniziatrice di un'azione e di un comando proprio, pronto ed incontestabile, di leggieri si vedrà giusto e logico il nostro principio. Dichiarando irresponsabile il principe non dobbiamo dimenticare che egli ha una volontà la quale s'impone agli altri con tutto il prestigio dell'autorità e del potere, e se lasciamo ad essa un campo illimitato, non mancherà la circostanza in cui l'audacia, l'ambizione renderanno necessaria questa responsabilità. Al contrario noi non dovremo dichiarare responsabile il principe quando egli, subordinato ai consigli di un tribunale supremo di guerra, ne accetti come semplice esecutore gli ordini pur mantenendosi capo dell'esercito. In questo caso egli è semplice esecutore, e la sua responsabilità quindi non può estendersi agli ordini, ai voleri di un corpo deliberante.

La pratica costituzionale inglese, attenendosi strettamente al concetto che ritiene il Re come istituzione, non trova giustificabile affidargli il comando dell'armata; perciò in Inghilterra il comando dell'armata è sempre affidato ad un comandante in capo, ancor quando il monarca sia un maschio. Ed invero dopo la vittoria di

Giorgio II a Dettingen nessun Re d'Inghilterra ha più condotto armata in guerra.

Passiamo ora alle altre prerogative regie, sancite nell'art. 5. Il re ivi è detto, *dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune.*

Celebre fu alla Costituente francese la forte disputa fra Barnave e Mirabeau se il diritto di dichiarare la guerra dovesse o no spettare al re. Certamente riflettendo alle gravissime conseguenze della guerra, sembrerebbe che questo estremo espediente dovesse essere decretato dal popolo stesso, come il più interessato in tale emergenza; ma d'altra parte niun altro può meglio del Governo giudicare se e quando la guerra abbia a dichiararsi. D'altronde, come osserva il Casanova,¹ non è difficile il riconoscere che la guerra dichiarata non è la guerra decisa, e che in realtà il diritto di decidere la guerra risiede nelle Camere legislative, imperciocchè è forza che il principe ricorra ad esse onde avere i necessari aumenti di truppe e di sussidii; aumenti che potrebbero essere ricusati; dal che nascerebbe la responsabilità del Ministero ove avesse consigliata e fatta intraprendere una guerra ingiusta.

Le quattro prime Costituzioni francesi avevano saggiamente posta la dichiarazione di guerra fra le materie riservate al potere legislativo: solamente la Costituzione del 1791 aveva su ciò riservata al re l'iniziativa; e quella dell'anno VIII permetteva di udire il comitato secreto per la deliberazione. Per verità, nota il Berriat Saint-Prix² le disposizioni della Costituzione dell'anno VIII non hanno impedito a Napoleone d'incendiare l'Europa, a rischio e pericolo della Francia; la ragione ne è semplice ed è che le Costituzioni sono sempre inefficaci allorquando l'opinione pubblica ne soffre impunemente la violazione, od allorquando è paralizzata da una potenza superiore.

Così riguardo ai trattati è facile comprendere quanta segretezza,

¹ *Op. cit.*

² *Op. cit.*

uniformità e sollecitudine richiedono i negoziati che hanno rapporto non solamente colla sicurezza interna dello Stato, ma hanno pure stretta attinenza colle condizioni economiche di un popolo, e grandemente possono influire sul suo progresso civile e politico.

Se ciò è di una verità incontrastabile, non tutti però sono di parere eguale quando trattasi di stabilire a chi affidare tale facoltà. Taluni la vorrebbero affidata al potere legislativo, altri invece all'esecutivo. A chi propende pel primo partito, lo Story, autore non sospetto di troppo favorire la latitudine del potere esecutivo, osserva: che i ritardi inevitabili con una grande assemblea, la differenza di opinione, il tempo perduto in dispute, e per di più l'impossibilità di tenere una cosa segreta, tutti questi inconvenienti rendono le assemblee deliberanti poco proprie a trattare gli affari diplomatici. Oltre a ciò havvi una certa corrente che disturba gli affari pubblici come gli affari privati; la vera saggezza politica consiste a discernarli ed a metterli a profitto. L'autorità esecutiva avendo gli occhi sempre aperti sugli affari esteriori, anderà oltre gli avvenimenti, traendo tutti i vantaggi possibili, mentre un'assemblea numerosa delibererà lungamente sulla eventualità della riuscita e sulla utilità di continuare i negoziati.

Non lievi inconvenienti pure si incontreranno affidando la stipulazione dei trattati unicamente al potere esecutivo. Anche su ciò porta il suo parere lo Story « Non si può presumere che un popolo libero voglia confidare ad un magistrato solo per quanto rispettabile egli possa essere, il diritto di decidere in una maniera definitiva ed esclusiva sul soggetto di cui formano materia i trattati. In Inghilterra il potere di fare i trattati è confidato esclusivamente alla corona. Questo sistema può essere conveniente in una monarchia, ma ogni uomo di Stato americano sentirà che tale prerogativa accordata al presidente presenta due gravi pericoli. Ciò sarebbe inconciliabile con questa suscettibilità salutare che tutte le repubbliche debbono mantenere contro tutti i depositarii del potere, e che l'esperienza c'insegna essere la migliore garanzia contro ogni abuso. Il pensiero che le cose fatte non saranno che preliminari, e che esse avranno bisogno di consenti-

mento di altri spiriti indipendenti per divenire definitivi, risveglia l'attenzione e richiama l'esame.»

In seguito a tali considerazioni, il citato scrittore accenna come migliore soluzione del quesito quella disposizione già sancita nella Costituzione americana, secondo la quale al Presidente spetta di fare i trattati, ma questi debbono essere sempre sottoposti alla ratifica del Senato. È però da osservare come notano pure gli scrittori americani¹ che l'adesione della Camera dei Deputati non del Senato, s'intenda richiesta anche dalla Costituzione americana nel caso che il trattato contenga un onere pecuniario pegli Stati Uniti, giacchè essa Costituzione stabilisce espressamente che non può essere levata nessuna somma dalla cassa dello Stato se non per un credito approvato con una legge.²

Il nostro Statuto invece accorda piena facoltà al potere esecutivo di fare trattati ad eccezione però di quelli che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, i quali non possono avere effetto *se non dopo ottenuto l'assenso dalle Camere*. Questa stessa disposizione si trova nella Legge costituzionale della Repubblica francese.

La Costituzione francese del 1791 poneva invece come necessaria

¹ Bentam, *Thirty year's view*, Vol. II. — Jefferson, *Constitution of the United States of America*. Vol. IV. — Duer A., *Cours of lectures on the Constitutional Jurisprudence*.

² Circa la pratica del sistema americano, sono istruttive le seguenti notizie, tolte dalla pregevole opeaa di Rüttimann: *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen der Schweiz*: « Per la stipulazione di un trattato il Presidente può consultare il Senato in ogni stadio della negoziazione; ma egli può anche stipularlo da sè solo secondo il proprio criterio, colla riserva dell'approvazione del Senato e poi fare conoscere a quest'autorità lo stato dell'affare. Attualmente viene il più spesso adottata quest'ultima via; sembra che la stessa corrisponda meno alla Costituzione per la quale il Senato deve dare al Presidente il consiglio, mentre al contrario Washington e Adams non di rado prima d'incominciare le negoziazioni, ricercavano l'opinione del Senato. La iniziativa appartiene esclusivamente al Presidente. Egli non può in nessuna circostanza essere costretto alla stipulazione di alcun trattato, nè dal Senato esclusivamente nè dal Congresso.

sempre la ratifica del corpo legislativo. Disposizione questa altamente biasimata dal Constant.¹ « Questa prerogativa, egli dice, accordata alle assemblee non serve che a gettare sopra di essa del discredito. Dopo la conclusione di un trattato, romperlo è sempre una risoluzione violenta e odiosa; è colpire in qualche maniera il diritto delle nazioni che non comunicano fra loro se non per mezzo dei loro governi. La conoscenza dei fatti manca sempre a un'assemblea. Essa non può in conseguenza essere giudice della necessità di un trattato di pace. Quando la Costituzione ne faccia giudice, i ministri possono circondare la rappresentanza nazionale di odio popolare. Un solo articolo gettato con abilità nelle condizioni di pace pone un'assemblea nella condizione o di perpetuare la guerra, o di sanzionare delle disposizioni contrarie alla libertà od all'onore. »

Come sopra si è detto, i trattati che importano un onere alle finanze o variazione del territorio dello Stato, non possono avere effetto secondo lo Statuto nostro se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. La prima eccezione è posta quale conseguenza del principio che non si debbono imporre tasse senza il consenso della nazione (art. 30 dello Statuto) espresso per mezzo dei suoi rappresentanti; la seconda è conseguenza logica del sistema costituzionale, pel quale lo Stato non essendo in proprietà ed arbitrio di un solo, non può nemmeno per il costui volere essere dimezzato. A più forte ragione poi non può il potere esecutivo con un trattato disporre di una proprietà o di un diritto appartenente a privati, giacchè lo stesso corpo legislativo non lo potrebbe che per motivo di utilità pubblica o mediante una giusta e previa indennità (art. 29 dello Statuto).

¹ *Op. cit.*

GIURISPRUDENZA.

Atti del potere esecutivo. — Il potere giudiziario non s'ingerisce intorno alla legalità di un atto amministrativo, essendone riservata l'apprezzazione nei rapporti della sua politica convenienza, alla superiore autorità del Parlamento. — Torino, Cass., 28 Settembre 1849.

Il potere esecutivo incaricato di promuovere l'esecuzione di una legge, non può darvi un'interpretazione generale ed obbligatoria senza il potere legislativo, ma deve limitarsi a diramare ai suoi dipendenti le opportune istruzioni per l'esecuzione della legge. — Torino, Cass., 10 Gennaio 1852.

Gli atti del potere esecutivo non possono fare oggetto diretto di controversia civile, nè quindi essere direttamente censurati dal potere giudiziario. — Torino, Cass., 5 Giugno 1854.

I Tribunali non possono portar giudizio in via principale e diretta sulla legalità di un atto del potere esecutivo, possono solo esaminarne la legalità in modo conseguente, giudicando di un'istanza di diritto privato. — Genova, Corte d' App., 23 Aprile 1855.

La sentenza che rigettò la domanda tendente ad ottenere dichiarato non obbligatorio un R. Decreto fu giudicata incompetentemente, come se l'avesse accolta. — *Ivi*.

All'autorità giudiziaria è vietato di censurare e giudicare gli atti del potere esecutivo, ma può esaminarli all'effetto di giudicare della loro applicabilità al caso in decisione, e per provvedere ad un interesse individuale. — Perugia, Corte d' App., 28 Febbraio 1867.

I tribunali ordinari sono competenti a conoscere di tutte le cause concernenti i diritti civili dei cittadini o dei corpi morali quantunque vi siano interessate le pubbliche amministrazioni o si tratti di atti del potere esecutivo. — Messina, Corte d' App., 6 Aprile 1869.

Se i magistrati non hanno autorità di revocare o modificare i provvedimenti amministrativi, hanno però autorità per mantenere incolumi i diritti che siano lesi dal potere esecutivo o dalle autorità amministrative. — Napoli, Corte di Cass., 23 Febbraio 1871.

Gli atti amministrativi che dall'autorità giudiziaria non possono essere revocati o modificati, sono quelli emanati dalla pubblica ammini-

strazione come potere pubblico nel pubblico interesse. — Firenze, Corte d' App., 30 Agosto 1878.

Che se da questi atti si pretenda leso un diritto, i tribunali debbono limitarsi a conoscere dei suoi effetti in relazione all' aspetto dedotto in giudizio (Legge 20 Marzo 1865, alleg. *E*, art. 4) ed hanno facoltà di non applicarli, se non sono conformi alla legge. (Legge stessa, articolo 5).¹ — *Ivi*.

¹ Mantellini, *Dei Conflitti*, ec., par. 3, pag. 48. « Se per l' articolo 2 dell' allegato *E* la devoluzione ai tribunali della questione tutta di civile diritto non si arresta verso l' interesse della pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell' autorità amministrativa, non consegue che *governo* ed *amministrazione* formano tutt' uno, o che i rapporti nascenti dal governo quando *comanda*, possano confondersi coi rapporti dell' amministrazione la quale tratta ed *agisce*. Il governo come governo o *potere* non può tradursi in giudizio, a rendere conto dei suoi atti, o delle sue missioni, a rispondere di quanto fa, o non fa *jure imperii*, nel modo che si traduce l' amministrazione come persona, per tutto ciò che si attiene alla sua gestione o ne dipende, per quello che fa o non fa in questo suo diritto, *juris gestionis*. » A pagg. 50, 54 e 56 enumera diversi atti d' impero che non possono essere revocati o modificati dall' autorità giudiziaria. Questa distinzione era già stata stabilita dalla Cassazione di Napoli, 23 Agosto e di Firenze, 30 Novembre 1876.

In Francia per atto amministrativo si ritiene anche quello di gestione fatto nel pubblico interesse, e le dispute che ne insorgono spettano alla competenza dei tribunali amministrativi, dove l' amministrazione è giudice e parte. Un tale sistema, combattuto da chiari pubblicisti, fra i quali Poitou (*La liberté civile*), fu abbandonato felicemente dalla nostra legislazione con le leggi del 20 Marzo 1865, alleg. *E* e del 31 Marzo 1877 n° 3761, con le quali in sostanza furono deferite all' autorità giudiziaria tutte le questioni relative ai diritti civili e politici che in Francia appartenerebbero al contenzioso amministrativo, ammettendo il ricorso in via gerarchica per ottenere la revoca o modificazione di quegli atti d' impero, che in Francia si appellano di amministrazione pura. — Nonostante che in Francia appartenga alla competenza contenziosa amministrativa ogni controversia sugli atti amministrativi, pure è riconosciuto che non vi è compresa ed appartiene ai tribunali ordinari la cognizione delle questioni riguardanti la capacità delle persone, il godimento dei diritti civili, le questioni di proprietà, di possesso, di prescrizione, i diritti risultanti dalle convenzioni private, anche quando vi si trova interessato lo Stato in ragione del predominio privato. — (Chauveau Adolphe, *Principes de compétence et de jurisdiction* t. I. *Repertoire du Journal du Palais*, v. *Compétence administrative*, n.° 294 e segg.) Anche i comuni eser-

Venendo a risultare che l'autorità amministrativa abbia male intesa ed applicata la legge, che abbia leso illegalmente le ragioni di un privato, questo ha il diritto di chiedere all'autorità giudiziaria che le sue ragioni siano rispettate, e che sia risarcito il danno avuto.

È principio inconcusso di giurisprudenza che il giudice ha il dovere di esaminare se l'atto del potere esecutivo di cui si chiede l'applicazione ha il carattere di legge e senza poterlo annullare in via teorica e generale, di provvedere all'interesse della parte che reclama decidendo che per quel caso l'atto non ha forza di legge.—46. VI. Trib. del Circondario di Torino, 15 Dicembre 1865.

L'autorità giudiziaria, per il principio della divisione dei poteri che regola il governo Costituzionale, può e deve esercitare sugli atti del potere esecutivo quella indiretta ispezione e giurisdizione negativa che le impone il proprio ufficio di vindice delle leggi e tutrice dei diritti da questa assicurati a tutti i cittadini, arrestandosi innanzi a quei soli atti del detto potere, i quali siano emanati nella cerchia delle naturali attribuzioni di lui, e nei casi e termini in cui siano ad esso dalla legge particolarmente affidati.

Questa ispezione od esame non può rimanere soddisfatta dalla semplice visione dell'augusta firma di cui vada decorato l'atto, nè dai precedenti pareri di autorevoli Consessi, ma deve estendersi al raffronto con la legge la quale autorizzi l'intervento del potere esecutivo. — 140. VI. Corte d'App. di Torino, 23 Febbraio 1866.

Le autorità giudicanti possono esaminare e riconoscere la costituzionalità delle disposizioni di legge, dei regolamenti, e dei provvedimenti

citano una parte di pubblico potere quando stanziano le tasse, ordinano lavori pubblici, fanno regolamenti di polizia, d'igiene per l'esazione delle tasse e simili; questi sono gli atti di autorità amministrativa comunale, che al giudice non è lecito revocare o modificare, ma quando siano in tema di gestione di beni patrimoniali, o di materia contrattuali, o di pagamento di debiti, i Comuni, come persone morali (*Cod. civ.*, art. 2) soggiacciono alla competenza ordinaria come i privati, ed emanata la sentenza si eseguisce sui loro beni nei modi ordinari. — (Boncenne, *Théorie de la procéd. civ.* t. I, chap. 2, pag. 250, sull'art. 69). Lo stesso principio si professava per le regole di *jus commune* siccome attesta Strykius (*Opera*, t. 4, disput. 23, *De civitate operata* cap. 3, n.º 6.) Senzachè dalla esecuzione rimanessero esenti le imposte, siccome si dichiara nel loc. cit. al n.º 19, 20.

dei funzionari politici, ma non mai la loro opportunità e convenienza. — 323, VI. C. C. di Torino, 6 Settembre 1866.

L'autorità giudiziaria ha il diritto di esaminare la costituzionalità degli atti del potere esecutivo e quando appaiono contrari allo Statuto ed alle leggi ha facoltà ed il dovere di rifiutarne l'applicazione.

L'autorità giudiziaria allorchè cade in contestazione sopra un diritto che si crede leso da un atto amministrativo, può solamente conoscere gli effetti di questo in ordine al danno, apprezzandone l'importanza giuridica a soluzione della controversia d'indennità, ma non può nè revocarlo nè modificarlo. — 79, XI. Corte d'App. di Macerata 21 Febbraio 1871.

Se l'autorità giudiziaria ha distrutto gli effetti di un atto amministrativo in forza di una interpretazione di legge che non può essere sindacata, ciò non obbliga l'autorità superiore amministrativa a ritenere l'atto suo come emanato in violazione della legge, e come tale, a dichiarare la nullità; ma soltanto a conformarsi alla decisione dell'autorità giudiziaria. 341. — Parere del Consiglio di Stato, del dì 6 Giugno 1871.

L'autorità giudiziaria non ha diritto di esaminare gli atti della potestà sovrana, qualunque essa sia, principalmente quando hanno per fine la pubblica utilità, nè può ricercare se l'atto di cui le è richiesta l'applicazione sia stato o no validamente emanato. — 285. C. C. di Napoli, 9 Agosto 1871.

Perchè una disposizione ministeriale abbia il carattere e la efficacia di un atto amministrativo è necessario sia preceduta da tutte le formalità stabilite dalle leggi, e che costituisca una decisione del potere amministrativo nell'esercizio delle sue funzioni. — 24. XII. C. d'App. di Milano, 21 Ottobre 1872.

Sorgendo controversie sugli effetti di un atto amministrativo il quale porti lesione ai diritti privati, solo competente a decidere è l'autorità giudiziaria. — 255. XI. C. d'App. di Napoli, 5 Settembre 1874.

Autorità amministrativa. — I pareri e le dichiarazioni delle autorità amministrative non possono esercitare influenza nelle decisioni dell'autorità giudiziaria. — Napoli, Corte di Cassazione, 13 Luglio 1872.

Non sono obbligatorie per i Tribunali le declaratorie ministeriali, le quali non siano conformi alle leggi. — Milano, Corte di Cassazione, 10 Maggio 1865.

Un provvedimento emanato dall' autorità amministrativa entro i limiti dei suoi poteri non costituisce una convenzione, ma una legge.

Epperchè è viziata di nullità la sentenza la quale ritenga che il provvedimento o decreto contiene un patto stipulato fra l' autorità amministrativa e la persona alla quale il decreto si riferisce. — Torino, Corte di Cassazione, 16 luglio 1873.

Per ottenere la nullità di un atto amministrativo non vi è altra via che quella di ricorrere alle competenti autorità amministrative. — Firenze, Corte di Cass., 30 Marzo 1871.

. Però l' autorità giudiziaria, chiamata a pronunciare sulla esistenza di un vero e proprio diritto civile, o politico, al cui esercizio si opponga *in via di eccezione* un atto amministrativo, può legittimamente conoscere dalla legalità ed illegalità dell'atto medesimo, al solo fine di rendere l'atto amministrativo inefficace a paralizzare, o a pregiudicare in quel dato caso l' esercizio del diritto dedotto. — *Ivi*.

Quando l'atto amministrativo leda dei diritti civili privati, l' autorità giudiziaria, se non può annullarlo, può per altro negarne l' esecuzione se non lo trovi conforme alla legge. — Napoli, Corte d' App., 19 Ottobre 1870.

L' autorità giudiziaria quantunque sia incompetente a revocare un atto dell' autorità amministrativa, è però competente a giudicare sui danni che taluno asserisca essergli derivati da quell'atto. — Firenze, Corte d' App., 9 Novembre 1870.

— I mandati legislativi al potere esecutivo, massime in materia penale, devono essere espliciti, ed un amplissimo mandato di fare regolamenti non può eccedere i confini della materia regolamentare, ossia i modi di esecuzione della legge. — Firenze, Corte di Cassazione, 22 Gennaio 1881.

Le dichiarazioni contenute in una relazione ministeriale che accompagna un regio decreto non hanno per sè sole alcun valore nel senso di attribuire diritti a terze persone, e vincolare irrevocabilmente il Governo. — Torino, Corte d' Appello, 20 Dicembre 1861.

Le disposizioni emanate dal Governo in tempo ed in conformità di *poteri eccezionali*, statigli conferiti, hanno il carattere di legge. — Parere del Consiglio di Stato, del dì 11 Dicembre 1866.

Le disposizioni legislative degli antichi Stati d' Italia, che conferivano all' autorità amministrativa alcuna facoltà giudiziaria, ed alla au-

torità giudiziaria alcuna ingerenza sull'amministrazione pubblica, debbono ritenersi come implicitamente abrogate dallo Statuto. — Parere del Consiglio di Stato, 9 Settembre 1863.

Il potere giudiziario non s'ingerisce intorno alla legalità di un atto amministrativo, essendone riservata l'apprezzazione nei rapporti della sua politica convenienza, alla superiore autorità del Parlamento. — Torino, Cass., 28 Settembre 1849.

APPENDICE.

ATTI PARLAMENTARI

CAMERA DEI DEPUTATI.

Nella tornata dei 5 Ottobre 1860, il Ministro di grazia e giustizia, Cassinis, esprimeva il proprio parere sui trattati in generale conchiusi da un principe con altro principe ed in particolare su quelli conchiusi dalla Santa Sede ed un principe, relativamente alla loro efficacia giuridica.

Cassinis.... quando un principe abbia determinato un limite all'esercizio de' suoi diritti e delle sue attribuzioni, in relazione alle esigenze del proprio Stato, egli è certo che esso non può imporre il limite medesimo a quel principe ed a quel popolo che non essendo suo successore, nè dipendente, ha per conseguenza al par di quello il diritto di regolare i termini ed il limite della sua azione a seconda de' suoi interessi e delle peculiari sue condizioni.... Da ciò noi deduciamo la conseguenza che per il fatto dell'annessione di uno Stato ad altro, cessavano i Concordati esistenti fra l'antecedente Governo che li ha fatti e la Santa Sede. . .

Ma questi patti fra la Santa Sede ed il Principe, perchè producano il loro effetto e siano osservati come legge dello Stato, devono, qualunque sia la causa che abbiali determinati, essere rivestiti delle forme legislative.

Così a cagion d'esempio in Francia il Concordato del 1515 fra Francesco I e Leone X ebbe esso effetto per ciò solo che fosse stato un trattato fra essi concluso? No, o signori; non ebbe effetto in Francia finchè non ne fu ordinata la registrazione dal Parlamento, e fu colà come legge pubblicato.

Così pure voi conoscete il celebre Concordato del 15 luglio 1801 tra Napoleone I ed il Sommo Pontefice Pio VII; ma forse per ciò solo quel trattato ebbe valore di legge nel paese? No, o signori; ma vi fu bisogno

della legge organica del 1802. Del pari nel 1817 tra Luigi XVIII e Pio VII si era fatto un Concordato: Luigi XVIII annunziandolo alla Camera che disse? Che egli lo aveva fatto, e che confidava sarebbe stato convertito in legge dalla Camera istessa; il che non essendo avvenuto, quel Concordato non ebbe effetto. ¹

Riproduciamo brevemente le osservazioni fatte alla Camera dei Deputati, in ordine alla costituzionalità del trattato col quale si cedevano Nizza e Savoia alla Francia (24 Marzo 1860).

Presidente. L'ordine del giorno reca l'interpellanza del deputato Garibaldi, al presidente del Consiglio dei ministri.

Il deputato interpellante ha facoltà di parlare. (*Movimento generale di attenzione.*)

Garibaldi. Signori, nell'art. 5 dello Statuto si dice:

« I trattati che importassero una variazione di territorii dello Stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. »

Conseguenza di questo articolo della legge fondamentale si è che qualunque principio di esecuzione dato ad una diminuzione dello Stato, prima che questa diminuzione sia sancita dalla Camera, è contrario allo Statuto. Che una parte dello Stato voti per la separazione prima che la Camera abbia deciso se questa separazione debba avere luogo, prima che abbia deciso se si debba votare, e come si debba votare per principio di esecuzione della separazione medesima, è un atto incostituzionale.

Questa, signori, è la questione di Nizza sotto il punto di vista costituzionale, e che io sottopongo al sagace giudizio della Camera.

Ora dirò poche parole sulla questione del mio paese considerata politicamente.

I Nizzardi dopo la dedizione del 1388 a Casa Savoia, stabilirono nel 1391, 19 Novembre; che il Conte di Savoia non potesse alienare la città in favore di qualsiasi principe, e, se lo facesse, gli abitanti avessero diritto di resistere armata mano e di scegliere un altro sovrano a loro piacimento, senza rendersi colpevoli di ribellione. Dunque nel-

¹ Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. Sessione del 1860. — Tornata del 5 Ottobre, pag. 910.

l'anno 1388 Nizza si unì alla dinastia sabauda, colle condizioni di non essere alienata a veruna potenza straniera. Ora il Governo, col trattato 24 Marzo, l'ha ceduta a Napoleone. Tale cessione è contraria al diritto delle genti. Si dirà che Nizza è stata cambiata con due provincie più importanti; però ogni traffico di gente ripugna oggi al senso universale delle nazioni civili, e deve essere abolito, perchè stabilisce un precedente pericoloso che potrebbe menomare la fiducia che il paese deve avere giustamente nel suo avvenire.

Il Governo giustifica il suo procedimento col voto delle popolazioni, che avrà luogo dal 15 al 16 corrente.

In Savoia è stabilito per il 22; ma si ha più premura per Nizza.

La pressione sotto la quale si trova schiacciato il popolo di Nizza, alla presenza di numerosi agenti di polizia, le lusinghe, le minacce senza risparmio esercitate su quelle povere popolazioni, la compressione che impiega il Governo per coadiuvare la unione alla Francia, come risulta dal proclama del governatore Lubonis; l'assenza da Nizza di moltissimi cittadini nostri, obbligati di abbandonarla pei motivi suddetti; la precipitazione ed il modo con cui si chiede il voto di quella popolazione, tutte queste circostanze tolgono al suffragio universale il suo vero carattere di libertà.

Io ed i miei colleghi confidiamo che la Camera ed il Ministero vorranno provvedere immediatamente ed energicamente perchè almeno il voto supremo del mio paese natio possa essere libero da ogni pressione, e pronunciato con quella regolarità legale, di cui la saviezza della Camera vorrà circondarlo, chiedendo intanto la sospensione di questa votazione.

Di Cavour (*Presidente del Consiglio*). Domando la parola.

L'onorevole deputato Garibaldi ha condannato il trattato del 24 Marzo siccome incostituzionale, siccome contrario al diritto delle genti, siccome informato ad una politica che può essere fatale al nostro paese, e che deve essere riprovato da tutti i popoli civili,

Il trattato del 24 Marzo non è cosa isolata; il Ministero lo considera come un fatto che rientra nelle serie di quelli che si sono compiuti, e che ci rimangono a compiere. Esso fa parte del nostro sistema politico; non potrei giustificarlo senza entrare in lunghi sviluppi, senza esporre minutamente alla Camera quali sono i principii sui quali si è fondata, si fondò e si fonderà la nostra condotta politica.

Cotesta discussione, signori, non può aver luogo in modo incidentale, essa deve tenersi con tutta la gravità e l'importanza suprema che l'argomento richiede.

Io non potrei oggi addentrarmi nella questione politica; tuttavia assumo l'impegno e rispetto all'onorevole interpellante e rispetto alla Camera, che quando il trattato sarà a lui sottoposto e verrà messo in deliberazione, dopo un maturo esame degli uffici e di una Commissione da voi eletta, il Ministero darà a voi le più ampie e le più precise spiegazioni.

Per esperienza propria o per averlo udito da' vostri colleghi, voi sapete, signori, che i Ministeri passati, dei quali ho avuto l'onore di far parte, non hanno mai rifuggito dalle discussioni politiche, che anzi, oso dire, hanno introdotto nelle discussioni dei grandi problemi politici un metodo che per lo passato era poco praticato ed anche poco accetto alla diplomazia.

Da queste tradizioni, da questi precedenti noi non ci scosteremo, e potete fare assegnamento sulla nostra parola, che vi daremo ampio campo di discutere il nostro sistema.

Per ora sul terreno politico mi restringo a questa sola dichiarazione, ed è che la cessione di Nizza e della Savoia era condizione essenziale al proseguimento di quella via politica che in così breve tempo ci ha condotti a Milano, a Firenze, a Bologna!

Noi siamo convinti di una cosa, ed è che si poteva bensì ricusare il trattato del 24 Marzo, ma era impossibile far ciò senza cadere in un errore che ci sarebbe stato inevitabilmente fatale. Era impossibile respingere il trattato e proseguire nella stessa politica; non solo si sarebbero esposte a evidente pericolo le passate conquiste, ma si sarebbero poste a cimento le sorti stesse della patria!

Io spero che questo noi perverremo a dimostrarvelo; ma per oggi, o signori, non credo che un argomento così grave, un argomento il quale, oso dire, abbraccia non solo le sorti di questo Stato, ma quelle dell'Italia tutta, possa essere dibattuto in modo incidentale, in modo non completo, non degno di questo primo italiano Parlamento.

Esaminata la parte politica, mi rimangono poche cose a rispondere all'onorevole interpellante.

Io non credo che noi abbiamo fatto atti incostituzionali, ammettendo la votazione di Nizza e della Savoia prima che il trattato fosse sottopo-

sto al Parlamento; si sarebbe agito incostituzionalmente quando il voto vincolasse in alcun modo le determinazioni del Parlamento. Ma invece nel trattato è riservato espressamente libero il voto del Parlamento. Perchè non vi fosse dubbio sulle significazioni di quell' articolo, abbiamo introdotto nel nostro trattato l' articolo istesso che era stato inserito nel trattato della Francia coll' Inghilterra.

Voi sapete quanto il Parlamento inglese sia geloso delle proprie prerogative, epperò abbiamo creduto non potere far di meglio, per tutelare queste prerogative, che inscrivere nel nostro trattato l' articolo che era stato dal Governo inglese introdotto nel suo, e che non aveva dato origine a veruna discussione, nè a rimprovero per parte del Parlamento britannico.

Rispetto al voto, io credo potere assicurare la Camera che questo sarà pienamente libero. Che i partiti adoprinò arti, lusinghe, promesse, minacce non ispecificate, onde indurre gl' indifferenti e gl' indecisi a votare in un modo piuttosto che in un altro, ciò è possibile; ma non credo che vera pressione sia stata usata, nè sia per usarsi. Però il Governo veglierà onde questa manifestazione del voto si faccia nel modo più schietto, più leale.

In quanto alla maniera di votare, noi abbiamo stimato non poter adottare miglior sistema che applicando a Nizza e alla Savoia le disposizioni che erano state messe in pratica nell' Emilia e nella Toscana. Qualunque pertanto sia il risultato del voto, esso avrà il carattere di un voto schiettamente espresso.

Possono esservi stati alcuni atti che io lamento, e certo non sarà per giustificare la proclamazione alla quale l' onorevole interpellante fece allusione. Essa non fu dal Ministero approvata e sicuramente noi non potevamo aspettarci un tale atto da una persona la quale pel passato ha goduto fama di distintissimo ed integerrimo magistrato. Egli ha commesso un errore, e per tale errore noi non abbiamo mancato di fargli le dovute rimostranze.

Pertanto io terminerò col pregare l' onorevole interpellante ed i suoi amici politici, a volere rimandare la discussione, che per avventura intendono fare oggi, all' occasione in cui verrà discusso il trattato, ripetendo in pari tempo il formale impegno che ci assumiamo, di dare in quella circostanza le più larghe e complete spiegazioni che si possano desiderare.

.....

Farini (*Ministro per l'interno*). Secondo lo Statuto si appartiene al Parlamento l'approvazione di tutti i trattati che importano un cambiamento nel territorio dello Stato.

Gli onorevoli preopinanti hanno tacciato l'atto d'incostituzionalità, perchè esso abbia provveduto a che le popolazioni del circondario di Nizza e della Savoia siano consultate per suffragio diretto ed universale.

Ora se è vero che per diritto costituzionale null'altra cosa sia stabilita che l'approvazione del Parlamento egli è manifesto che il consultare le popolazioni, anzichè violare in veruna guisa questo diritto costituzionale, non fa altra cosa che agevolare ai rappresentanti del popolo i modi di giudicare dalla volontà del paese. Quindi, siccome al Parlamento si appartiene solo il decidere se il trattato debba essere sì o no approvato, la prerogativa parlamentare non è in veruna guisa offesa dal voto precedente, potendo sempre il Parlamento, anche dopo il voto, pronunciarsi per la non approvazione del trattato.

Mamiani.

Si è discorso d'illegalità costituzionale.

Farò prima osservare di passata che in tempi tanto straordinari ed in faccia ad avvenimenti così nuovi, non che per la nostra breve vita ma per la lunghezza della storia, l'andare sottilizzando sulla legalità è cosa per me ben poco opportuna. Tuttavia ammettiamo che la si debba seguire insino allo scrupolo. Or bene, il Re dallo Statuto medesimo è investito della facoltà di stipulare trattati; ma ciò include altresì la facoltà di porvi le condizioni; e quella di fare antecedere il voto alle vostre deliberazioni io la veggio dettata dalla necessità. Per fermo che cosa rimane da deliberare alla Camera se mai il voto fosse contrario all'ammissione? Nulla. E che cosa le rimarrà a fare quando i suffragi riuscissero favorevoli ai desiderii della Francia? Rassegnarsi, credo e tacere. L'importanza dunque è tutta quanta nella votazione, ed è nell'ordine naturale che essa anteceda.

Presidente del Consiglio.

Egli (Mancini) rivolgendosi ai Ministri, disse: che paura avete di compromettervi col vostro potente alleato? Voi potete mettervi dietro il Parlamento, potete coprire la vostra responsabilità col voto dei rappresentanti della nazione.

Signori, se noi seguissimo questo consiglio, io crederei di tradire la nazione stessa. È poco che i Ministri si compromettano e all'interno e all'estero; è poco che i Ministri attirino sul loro capo inimicizie potenti; ma sarebbe danno immenso, irrimediabile se queste ire, se queste inimicizie si attirassero sui rappresentanti della nazione.

I Ministri in un paese costituzionale debbono sapere sacrificare se stessi agl'interessi generali; e giammai, finchè noi saremo Ministri, ci ripareremo dietro il voto del Parlamento per coprire la nostra responsabilità.

Noi del trattato ne assumiamo l'intera responsabilità, e se vi ha dell'odioso non dissentiamo che ricada sopra di noi. Ci sta a cuore la popolarità quanto altri mai, e in molte circostanze i miei colleghi ed io abbiamo pur gustato di quella bevanda che talvolta inebria; ma, per quanto il nostro dovere ce lo impone, sappiamo a questa popolarità rinunciare.

Abbiamo avuto fermo convincimento nel firmare questo trattato, che sopra di noi sarebbe discesa un'impopolarità immensa; ma l'abbiamo incontrata, perchè andavamo persuasi che, così operando, noi facevamo cosa conforme all'interesse d'Italia, la quale Italia non è quell'uomo sano al quale l'onorevole Bottero voleva accennare.

La Camera pose termine alle discussioni, approvando il seguente ordine del giorno dei deputati Boggio, Ara e Pezzi:

« La Camera esprimendo la fiducia che il Governo del Re provvederà efficacemente a che le guarentigie costituzionali e la sincerità e la libertà del voto nel plebiscito di Savoia e di Nizza siano rispettate, passa all'ordine del giorno. »¹

¹ Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. — Sessione del 1860. — Tornata del 12 Aprile.

Il trattato poi venne dalla Camera votato e approvato il 29 Maggio 1860.

Risultamento della votazione per appello nominale:

Presenti	285
Votanti	262
Maggioranza	143
Votarono per il sì	229
Votarono per il no.	33
Si sono astenuti	23

Risultamento della votazione per scrutinio segreto:

Presenti	282
Votanti	259
Maggioranza	152
Voti favorevoli	223
Voti contrari	36
Si astennero	26

ARTICOLO VI.

Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.¹

¹ Ci asteniamo dal pubblicare le leggi, decreti e regolamenti relativi alle nomine per le cariche dello Stato perchè più attinenti al diritto amministrativo che al costituzionale.

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accen. — III.

Art. 3. L'Imperatore nomina e revoca i ministri ed istituisce, sulla proposta del ministro competente, tutti i funzionari in tutti gli ordini di pubblico servizio, eccettuati i casi stabiliti dalla legge.

BAVIERA — Costit. accen. Tit. II.¹

Art. 18. Tutte le nomine agl'impieghi vacanti, eccettuati quelli dell'ordine giudiziario, non sono che provvisorie durante la reggenza. — Il reggente non può nè alienare i beni della corona, nè disporre dei feudi vacanti, nè creare nuovi impieghi.

.....

.....

BELGIO — Costit. accen. Tit. III.

Art. 64. Nessun atto del Re può avere effetto se non è controsegnaato da un ministro che per ciò solo se ne rende responsabile.

.....

Art. 66. Egli (il Re) conferisce i gradi nell'armata. Nomina agli impieghi di amministrazione generale e di affari esteri, salve le eccezioni stabilite dalla legge. — Egli però non può far nomine ad altri impieghi se non in virtù di una speciale legge.

Art. 67. Fa i regolamenti e decreti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza poter mai nè sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro esecuzione.

BRASILE — Costit. accen. Tit. V. Cap. II.

Art. 102. L'Imperatore è il capo del potere esecutivo, ed egli lo esercita per mezzo dei suoi ministri di Stato. — Sue principali attribuzioni sono le seguenti: I. Convocare la nuova Assemblea generale ordinaria il 3 Giugno del 3° anno della legislazione esistente. — II. Nominare i vescovi a conferire i benefizi ecclesiastici. — III. Nominare i magistrati. — IV. Provvedere agli altri impieghi civili e politici. — V. Nominare i comandanti delle forze di terra e di mare e revocarli se il bene della nazione lo esiga. — VI. Nominare gli ambasciatori e gli altri agenti diplomatici e commerciali. — VII. Dirigere le negoziazioni politiche con le nazioni estere. — VIII. Fare i trattati di alleanza offensivi e difensivi, di sussidii,

¹ Ved. *Legislazione comparata*, a pag. 152. Baviera, Art. 1.

di commercio, portandoli, dopo la loro conclusione, alla conoscenza dell'Assemblea generale quando l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano. Se i trattati conclusi in tempo di pace implicano cessione o scambio di territorio dell'impero o dei possessi sui quali l'impero ha diritto, essi non saranno ratificati se non hanno ottenuto l'approvazione dell'Assemblea generale. — IX. Dichiarare la guerra e fare la pace trasmettendo all'Assemblea le comunicazioni compatibili con l'interesse e la sicurezza dello Stato. — X. Accordare lettere di naturalizzazione nelle forme prescritte dalla legge. — XI. Conferire titoli, onori, ordini militari e distinzioni in ricompensa dei servizi resi allo Stato, nel sottoporre le ricompense pecuniarie all'approvazione dell'Assemblea, quando esse non siano già istituite o valutate dalla legge. — XII. Spedire i decreti, istruzioni e regolamenti necessari alla buona esecuzione delle leggi. — XIII. Regolare l'impiego dei fondi attribuiti dall'Assemblea generale ai differenti rami della pubblica amministrazione. — XIV. Accordare o ricusare il placet ai decreti dei concilii; alle lettere apostoliche e ad ogni altra ecclesiastica congregazione, che non siano in opposizione con la Costituzione, sotto riserva dell'approvazione preventiva dell'Assemblea, se questi atti contengono disposizioni generali. — XV. Provvedere a tuttociò che concerne la sicurezza interna ed esterna dello Stato, conformandosi alla Costituzione.

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 18. I decreti e le ordinanze emanate dal Principe hanno forza di legge, allorquando sono stati firmati dai ministri competenti, che ne assumono tutta la responsabilità.

DANIMARCA — Legge accen. — III.

17. Il Re nominerà a tutti gl'impieghi nella stessa misura che fu usata sino ad ora: le regole attuali potranno essere modificate da una legge.¹ Nessuno potrà occupare un impiego se non è regnicolo. Ogni funzionario civile o militare presterà giuramento alla Costituzione. — Il Re può revocare i funzionari nominati da lui. La loro pensione è stabilita dalla legge speciale sulle pensioni. — Il Re può traslocare i funzionari senza il loro consentimento, ma a condizione che non subiscano alcuna riduzione di trattamento, e che la scelta loro sia lasciata tra il trasloco ed il ritiro con pensione secondo le regole generali. — Le eccezioni per certe classi di funzionari, saranno determinate da una legge.

Art. 27. Il Re accorda direttamente o per mezzo di autorità competenti,

¹ Le regole alle quali si riferisce l'art. 17 sono assai indeterminate. Molte leggi speciali, sopra diverse materie, hanno specificato i funzionari di nomina regia. — Ved. Holk, § 61.

*le esenzioni e dispense dalla legge, che sono in uso secondo le regole stabilite precedentemente al 5 Giugno 1849, e che sono autorizzate da una legge emanata fino dalla detta epoca.*¹

FRANCIA — Legge Costituzionale del 25 Febbraio 1875, relativa all'organizzazione dei poteri pubblici.

Art. 5. Il Presidente della Repubblica ha l'iniziativa delle leggi, in unione ai membri delle due Camere. Egli promulga le leggi allorquando sono state votate dalle due Camere; ne sorveglia e ne assicura l'esecuzione. Ha il diritto di far grazia; le amnistie non possono essere accordate se non per legge. Dispone della forza armata. Nomina a tutti gl'impieghi civili e militari. Presiede alle solennità nazionali; gl'inviati e gli ambasciatori delle potenze straniere sono accreditati presso di lui. Ciascuno degli atti del Presidente della Repubblica deve essere controsegnaato da un ministro.

GRECIA — Costit. accen.

Art. 54. Il Re conferisce, secondo la legge, i gradi nell'armata e nella marina; egli nomina e revoca ancora i funzionari pubblici salve le eccezioni stabilite dalla legge, ma non può nominare titolari ad un impiego non creato dalla legge.

Art. 55. Il Re fa le ordinanze (Δικτάγματα) necessarie per la esecuzione delle leggi; egli non può sospendere l'azione nè dispensare chicchessia dalla loro esecuzione.

IMPERO GERMANICO — Costit. accen. — IV.

Art. 18. L'Imperatore nomina i funzionari dell'Impero e fa loro prestare giuramento di fedeltà all'Impero; esso li revoca, qualora occorra. — I funzionari di uno degli Stati della Confederazione, nominati funzionari dell'Impero conservano di fronte all'Impero gli stessi diritti che derivano per essi dalla loro situazione e dai loro servizi nello Stato che li ha im-

¹ Il diritto di dispensa nel Re era consacrato dall'art. 3 della legge reale del 1665, e si era esteso col tempo oltre misura. La Costituzione non lo ha abrogato, per non impedire al governo di servirsene onde supplire alle insufficienze ed alle lacune della legislazione. Ma esso perde ogni giorno terreno, in seguito ai progressi stessi della legislazione, perchè sopra molti punti gli antichi privilegi sono generalizzati e divengono il diritto comune. Per l'avvenire risulta dall'art. 27 che i regolamenti emanati dal Re in esecuzione della legge non potranno arrecare alcuna eccezione alle disposizioni legali se la legge non l'autorizza; ma gli esempi di una tale autorizzazione sono frequenti per la natura delle cose. — Ved. Daresté, *Les Constitutions modernes*, t. II.

piegati, a meno che una legge dell' Impero anteriore alla loro nomina al servizio dell' Impero non abbia diversamente ordinato.

Art. 19. Allorquando i membri della Confederazione mancano di adempiere ai doveri federali che loro impone la Costituzione, possono esservi costretti per mezzo di esecuzione (Execution). Tale esecuzione è ordinata dal Consiglio federale e compita dall' Imperatore.

INGHILTERRA.

L' esteso potere accordato in teoria al Re, trova riscontro nella pratica costituzionale coll' accordargli le stesse prerogative sancite in questo articolo dello Statuto italiano.

PORTOGALLO — Costit. accen. Cap. II. ¹PRUSSIA — Costit. accen. Tit. III. ²

RUMENIA — Costit. accen. Sez. II.

Art. 95. Il Sovrano nomina e revoca i suoi Ministri. — Egli sanziona e promulga leggi. — Egli può ruscare la sua sanzione. — Ha il diritto di amnistia in materia politica. — Ha il diritto di rimettere o ridurre le pene in materia criminale, eccetto ciò che è statuito relativamente ai ministri.³ — Non può sospendere il corso dei processi o dei giudizi, nè intervenire in alcuna maniera nell' amministrazione della giustizia. Egli nomina e conferma a tutte le funzioni pubbliche. — Non può creare nuoci uffici senza una legge speciale. — Fa i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza potere mai modificare o sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro esecuzione. — È il capo dell' armata. — Conferisce i gradi militari in conformità alla legge. — Conferisce la decorazione rumena conformandosi ad una legge speciale. — Ha il diritto di battere moneta secondo le prescrizioni di speciale legge. — Conclude con gli Stati stranieri i trattati di commercio, navigazione ed altri della medesima natura; ma perchè tali atti abbiano forza obbligatoria, essi debbon essere preventivamente sottoposti al potere legislativo e da questo approvati.

SASSONIA — Costit. accen. Sez. II. ⁴

SERBIA — Costit. accen.

Art. 6. Il Principe nomina a tutti gl' impieghi pubblici; è in su nome

¹ Ved. alla voce *Portogallo*, a pag. 179, l' art. 75.

² Ved. alla voce *Prussia*, a pag. 179, l' art. 47.

³ Art. 103. — Il Sovrano non potrà rimettere o ridurre le pene applicate ai ministri dall' Alta Corte di Cassazione e di giustizia se non sulla domanda della Camera che li avrà messi in istato di accusa.

⁴ Ved. *Legisl. comparata* dell' art. seguente, alla voce *Sassonia*.

e sotto l'alta sua sorveglianza, che tutte le amministrazioni esercitano la loro autorità.

Art. 55. Nessuna legge può essere emanata, abrogata, modificata o interpretata senza il consenso della Skoupchtina nazionale. — Le ordinanze (naredbè) relative all'esecuzione delle leggi e quelle che emanano dal potere di sorveglianza e dal potere amministrativo del Principe sono emanate dal potere esecutivo. — Allorchè la legge è pubblicata, deve essere specificato che è stata preventivamente consentita dalla Skoupchtina nazionale; le ordinanze per l'esecuzione delle leggi devono portare l'indicazione della legge in virtù della quale l'ordinanza è emanata.

Art. 56. Nel solo caso in cui la sicurezza dello Stato fosse gravemente minacciata, sia all'esterno, sia all'interno, e qualora la Skoupchtina non fosse riunita, il Principe può, sopra proposta del Consiglio dei ministri, prendere le misure necessarie, quando pure il consenso della Skoupchtina dovesse essere richiesto; le misure prese in tal modo avranno forza di legge, ma alla riunione seguente della Skoupchtina la legge così emanata straordinariamente sarà sottoposta alla di lei approvazione. — Nonostante, nessuna imposta o contribuzione generale potrà in nessun caso essere stabilita o modificata senza l'approvazione della Skoupchtina.

Art. 57. Le leggi ed ordinanze promulgate dal Principe, conformemente alle prescrizioni dei due articoli precedenti, hanno forza obbligatoria per tutti i cittadini e per tutte le autorità del paese. La Skoupchtina sola può decidere se essa ha concorso nella misura costituzionale, alla confezione di una legge promulgata dall'autorità competente.

SPAGNA — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 53. Egli (il Re) conferisce i gradi, avanzamenti e ricompense militari, conformemente alle leggi.

Art. 54. Appartiene al Re: 1° di emanare i decreti, regolamenti ed istruzioni necessarie per la esecuzione delle leggi; 2° di vegliare acciocchè la giustizia sia resa in modo rapido ed equo in tutto il regno; 3° di graziare i colpevoli conformandosi alle leggi; 4° di dichiarare la guerra e la pace coll'obbligo di fornire in seguito alle Cortes le relazioni diplomatiche e commerciali con le nazioni straniere; 5° di dirigere le operazioni diplomatiche e commerciali con le nazioni estere; 6° di presiedere alla coniazione delle monete che portano la sua effigie ed il suo nome; 7° di ordinare l'impiego dei fondi destinati ad uno dei rami dell'amministrazione nei limiti delle previsioni del bilancio; 8° di nominare agl'impieghi civili, di conferire gli onori e distinzioni di ogni classe, conformandosi alle leggi; 9° di nominare e revocare liberamente i ministri.

STATI UNITI D' AMERICA — Costit. accen.¹

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accen.

Art. 4. Il Re governerà solo il regno nella maniera prescritta dalla presente Costituzione; egli dovrà tuttavia, nei casi stabiliti in appresso, prendere parere e consiglio da un Consiglio di Stato, al quale il Re chiamerà e nominerà uomini capaci, sperimentati, integri, di buona riputazione, Svedesi di nascita e che professino la pura dottrina evangelica.

Art. 28. Appartiene al Re, in Consiglio di Stato, di nominare e di promuovere Svedesi di nascita a tutti gl' impieghi e funzioni nel regno superiori ed inferiori, che appartengono a quelli pei quali occorre un decreto regio; salve le presentazioni le quali dovranno essere preventivamente fatte da chi havi diritto, come esse hanno avuto luogo fino a ora. Il Re potrà però, dopo aver preso il parere o sulla presentazione delle autorità competenti, nominare e promuovere stranieri di un merito distinto, che facciano professione della pura dottrina evangelica, alle funzioni di professori della università, ad eccezione delle cattedre di teologia, a quelle di professore, ad ogni altra, nelle istituzioni tutte consacrate alla scienza, alle arti, alle manifatture, od alle belle arti come pure a quelle di medicina. Ugualmente il Re potrà impiegare al servizio militare stranieri di una capacità superiore, ma non potranno essere comandanti delle fortezze. Nessuno può essere nominato alle funzioni ecclesiastiche nè ad alcun impiego che richieda l' obbligo di dare l' istruzione cristiana o d' insegnare la teologia, se non fa professione della pura dottrina evangelica. Tutti gli altri impieghi e funzioni, eccettuato quanto è stabilito all' articolo 4 riguardo ai membri del Consiglio di Stato, possono essere affidati ad aderenti delle altre confessioni cristiane oppure anche alla religione mosaica; tuttavia nessuno può, se non appartiene alla pura dottrina evangelica, partecipare in qualità di giudice o di titolare di una funzione pubblica alla deliberazione o alla decisione di affari relativi alla cura della religione, all' istruzione religiosa, o alle nomine nel seno della Chiesa svedese. Ciascun capo di dipartimento richiamerà e spedirà tutti gli affari relativi alle nomine, promozioni, congedi e dimissioni, per tutte le funzioni od impieghi del servizio che dipendono dal suo dicastero.

Norvegia — Costit. accen.

Art. 21. Il Re sceglie e nomina, sentito il suo Consiglio di Stato Norvegiano tutti i funzionari ed impiegati civili ecclesiastici e militari . . .

¹ Ved. alla voce *Stati Uniti d' America*, a pag. 184, sezione II.

I Principi reali non possono rivestire funzioni civili; tuttavia, il Principe reale, o il suo figlio primogenito può essere nominato Vice-Re.

Art. 22. I ministri di Stato e gli altri membri del Consiglio di Stato, come pure i funzionari ed impiegati addetti ai loro uffici, gl' inviati diplomatici ed i consoli, i funzionari civili ed ecclesiastici dell' ordine superiore, i capi dei reggimenti ed altri corpi militari, il comandante di fortezze, ed i comandanti in capo delle navi da guerra possono, senza giudizio preventivo, essere revocati dal Re in seguito al parere del Consiglio di Stato. La questione di sapere se debbono essere accordate pensioni ai funzionari in tal modo destituiti, sarà risolta dallo Storting nella sua più prossima sessione. Attendendo frattanto, essi godono due terzi del loro trattamento anteriore. Tutti gli altri funzionari ed impiegati possono essere solamente sospesi dal Re, e devono tosto essere tradotti davanti i tribunali, ma non possono essere revocati se non in seguito ad un giudizio nè dimessi contro loro volontà.

SVIZZERA — Costituzione. federale del 29 Maggio 1874. Cap. I.¹

Nel richiamare l' attenzione del lettore all' esame dell' art. 102 della Costituzione federale Svizzera, avvertiamo che le nomine ivi accennate al n. 6, concernono la formazione dell' Assemblea e del Tribunale federale, i cui membri sono eletti dall' Assemblea federale.

¹ Ved. alla voce *Svizzera*, a pag. 185, n. 6.

DOTTRINA DEGLI AUTORI,

Al re quale capo del potere esecutivo è serbata la nomina dei pubblici ufficiali, onde mantenere unità di concetto e di essenza nei vari organi dello Stato, la cui estensione essendo molto grande ha necessità di un energico e pronto potere governativo. Ma come la nomina, anche la revoca devesi intendere a lui attribuita, benchè lo Statuto in quest' articolo non l' accenni.¹ Sarebbe invero un assurdo il ritenere che l' agente superiore dovesse tollerare un funzionario incapace o che resistesse ai suoi ordini. Però, tanto la nomina quanto la revoca, non sono lasciati in pieno arbitrio del capo dello Stato, ma sono disciplinate da speciali regolamenti.

Nelle antiche democrazie dirette invece gli uffizi pubblici erano dati o dalla elezione o dalla sorte, riuscendo perciò o partigiani, o mancanti di un criterio positivo o razionale nella scelta.

Nelle moderne democrazie la nomina spetta al Capo dello Stato, con talune restrizioni però, come vedesi dalla *Legislazione comparata* del presente articolo.²

Riguardo al sistema da seguirsi nella nomina, si sono portati giudizi diversi, che servono maggiormente ad avvalorare l' importanza politica di questa speciale prerogativa regia. Senza entrare nell' apprezzamento dei singoli sistemi proposti, poichè ci porterebbero ad invadere altro campo, accenneremo a quello suggerito dalla scuola radicale che vorrebbe deferite le nomine al Parlamento. Ma ognuno comprende quanto facilmente le passioni dei partiti, gl' intrighi, e gl' interessi materiali comprometterebbero la serietà delle elezioni, togliendo ad esse quel carattere d' indipendenza, e di giustizia che

¹ Lo Statuto solamente accenna alla revoca dei ministri. Art. 65.

² Ved. P. Rossi. *Droit constitutionnel*, t. IV. — Montesquieu *Esprit des Lois*, II. — Blackstone, I. IV, VII.

debbono avere onde riescire di utile funzionamento nella organizzazione politica. È pure da biasimare altamente l'eredità delle cariche, che eccezionalmente esiste in qualche Stato monarchico venendo esse sovente attribuite ai meno meritevoli. Perciò abbiamo nuovi motivi per approvare il sistema seguito negli Stati monarchici costituzionali, quale appunto vige in Italia.

Seguitando l'esame di questo articolo, troviamo che il *Re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi*.

Sembrerà quasi contraddittorio come la potestà di fare decreti e regolamenti non si trovi concessa al potere stesso che emana la legge, la quale a quelli si trova collegata, ma però si riconoscerà logica e necessaria tale disposizione quando si rifletta che i decreti e i regolamenti di esecuzione non sono che lo sviluppo naturale e necessario della legge, la quale formola i principii, ma non discende a regolare le particolarità¹ le quali dipendono da misure diverse da prendere e da una moltitudine di casi imprevisi; da ciò la necessità di provvedimenti vari, diversi, e, occorrendo da potersi mutare senza dovere sempre ricorrere al potere legislativo: questo è il compito dei decreti e regolamenti.²

Noi crediamo tale disposizione assai provvida: perciò non esitiamo ad accogliere il parere emanato dal Consiglio di Stato di Francia il 1° Agosto 1807, che chiarisce e commenta il concetto delle ordinanze e regolamenti con ottime regole e sempre da potersi applicare. « La legge (dice il citato parere) non è altro che una regola comune pei cittadini: essa stabilisce dei principii generali sui quali riposa la guarentigia dei loro diritti civili e politici. Il punto di sapere se la regola è stata violata nell'applicazione al diritto di un privato è una semplice questione di fatto. Si tratta allora di eseguire la regola e non di crearne una nuova. L'interesse della società è che il principio non sia cambiato se non dall'autorità medesima che lo ha stabilito. L'interesse sociale non è ferito dall'azione, e nem-

¹ Cormenin, *Questions de droit administratif*.

² Scolari, *Diritto amministrativo*. — Laférriere, *Cours du droit public et administratif*. — Foucard, *Eléments de droit public et administratif*.

meno dall'ingiustizia nella decisione di un fatto particolare: è un pregiudizio individuale. Le leggi più savie e più chiare non potranno impedire mai che avvengano ingiustizie ed errori nella loro applicazione.

» Si è sempre considerato come una guarentigia politica che la stessa autorità che fa la legge non sia incaricata di eseguirla. È d'altra parte, impossibile che la legge intervenga con sicurezza e con dignità; con sicurezza perchè la questione di fatto dipende per lo più da cognizioni locali, e perchè il corpo legislativo non è punto organizzato per chiarire e per giudicare delle questioni di fatto. La sua dignità ne sarebbe ferita se si dovesse ridurre a fare le applicazioni delle sue leggi, trasformando il legislatore in giudice ed esecutore.... »

Mentre però apprezziamo il valore e la giustizia di queste osservazioni e del principio sancito dallo Statuto, riconosciamo altresì il pericolo cui si può incorrere qualora col decreto e regolamento si venga a modificare le leggi, a snaturarne lo spirito e mutarne le condizioni di esecuzione; ma se ne avvertiamo il pericolo non si può certamente distruggere il principio senza portare un grave rivolgimento nell'ordinamento costituzionale. Però nel più ampio svolgimento della vita politica ed amministrativa della Nazione le leggi essendo informate al concetto di una maggiore libertà ed autonomia dei corpi locali, si è creduto di togliere al Capo del potere esecutivo alcune attribuzioni di prerogativa regia. Così, ad esempio, l'approvazione dei regolamenti di polizia locale riservata fra le prerogative reali, andò a passare in virtù di essa legge negli uffici delle rispettive Deputazioni provinciali.

Ora volendo precisare il significato della parola decreto, vediamo essergliene attribuiti diversi a seconda delle varie circostanze in cui l'atto si esplica. La parola decreto viene dal latino *decretum*, decisione. Presso i Romani questa parola si applicava agli atti del Senato relativi agli affari generali della Repubblica ed alle costituzioni per le quali gli imperatori statuivano sulle contestazioni che loro erano sottoposte. In Francia questo nome è stato dato agli atti delle assem-

blee legislative fino alla Convenzione inclusivamente. In seguito fu sostituita da quella di leggi: si continuò però sotto l'impero a chiamare decreti gli atti emanati dall'Imperatore; sia per l'esecuzione delle leggi (ciò che ha luogo ancora, ed allora decreto è sinonimo di *ordinanza*) sia per tener luogo di legge. Dal 2 dicembre 1851 fino a quando fu messa in vigore la Costituzione del 1852 gli atti legislativi del capo dello Stato, ripresero il nome di *decreti*.

Quindi volendo riassumere in definizioni concrete il significato giuridico-politico della parola decreto, possiamo dire essere decreti:

1. L'atto che il potere esecutivo, quando è, in virtù dei pieni poteri, investito dal potere legislativo, emana su materie spettanti a codesto potere;

2. L'atto che il potere esecutivo promulga su materie spettanti ugualmente al potere legislativo, ma sotto riserva della futura approvazione di questo;

3. L'atto del potere esecutivo con cui promulga le leggi votate dal Parlamento;

4. L'atto del potere esecutivo con cui si approva un regolamento in esecuzione di una legge;

5. L'atto del potere esecutivo con cui si provvede ad atti di amministrazione propriamente detta; come nomine di pubblici ufficiali, ec.

6. L'atto del prefetto con cui provvede ad alcune fra le attribuzioni che gli sono conferite dalle leggi amministrative del Regno.

La divisione più ammissibile e comunemente accettata è quella che li classifica in decreti generali e decreti speciali.¹

Decreti generali sono quelli che emanano da una delegazione espressa o tacita del potere legislativo, e formano una specie di legislazione secondaria, e che, come la legge, statuiscono per l'avvenire mediante una serie di disposizioni, le quali abbracciano una certa generalità, divengono esecutorie colla pubblicità, e sono applicabili ora dall'autorità giudiziaria ora dall'autorità amministrativa.

¹ Scolari, *Diritto amministrativo*.

Decreti speciali sono mezzi d'azione del potere esecutivo, con cui statuisce sulle differenti materie che sono nelle sue attribuzioni.

È stata lungamente agitata la questione se fra decreti e regolamenti esista una reale differenza. Ma come osserva bene lo Scolari, ¹ codesta questione non ha, nella pratica, valore alcuno. La natura di un atto del potere esecutivo si desume dallo scopo dell'atto stesso: e, dall'esame delle varie categorie di decreti che abbiamo fatto, è facile vedere quanto sia difficile stabilire una distinzione varia fra decreto e regolamento; solo si può dire che se ogni regolamento è un decreto, non ogni decreto è un regolamento. Ma anche con ciò non si è proceduto molto innanzi nella via della distinzione teorica che si vorrebbe tracciare.

Quali poi siano i limiti delle facoltà spettanti al potere esecutivo nello emanare i decreti e regolamenti è facile giudicare dal semplice esame dell'indole sua e delle sue attribuzioni.

Anzitutto nè i decreti, nè i regolamenti non possono statuire sulle cose riservate al potere legislativo o all'autorità giudiziaria. Così non potrebbero cambiare l'indole delle successioni, stabilire una legislazione penale, estendere o restringere il godimento e lo esercizio dei diritti civili o politici, modificare le regole relative alle convenzioni, alla trasmissione della proprietà, introdurre delle imposte, ecc. ²

Vi sono però dei casi nei quali i decreti statuiscono sulle materie che eccedono le facoltà del potere esecutivo; ma quando ciò avviene soltanto in forza di una espressa delegazione del potere legislativo, tal eccesso è perfettamente normale. Questa delegazione è necessaria perchè in pratica conviene tenere separati i principii che sono costanti dal modo della loro applicazione, la cui bontà dipende da tante e tante mutevoli circostanze di tempo, di luogo e di persone. Perciò essendo chi fa la legge costretto ad elevarsi ad un ordine superiore di considerazioni e a dare alle sue disposizioni una

¹ *Op. cit.*

² Ved. Saredo, *Op. cit.* — Scolari, *Op. cit.* — Laférriere, *Op. cit.* — Foucard, *Op. cit.* — Dalloz, *Regolamento*.

forma generale, si sente meno adatto a comprendere e a comporne insieme le cose particolari materiali e a prenderne quei provvedimenti vari e minuti che assicurano l'effetto degli ordini legislativi.¹ Quando ha luogo codesta delegazione, gli atti del potere esecutivo hanno forza validamente obbligatoria come le leggi.

Talora i decreti provvedono ad interessi individuali; e toccano pure diritti privati, sui quali il potere esecutivo ha facoltà di esercitare una tutela amministrativa, come viene pure sancito dallo Statuto all'art. 29, che cioè, quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederli in tutto o in parte e di ciò ne è oggetto la legge del 25 Giugno 1865; attengono pure a tale ordine di decreti quelli che concernono la concessione di miniere (legge 20 Novembre 1859) che autorizzano a costruire opifici sui corsi d'acqua navigabili o no (legge 20 Marzo 1865) o che concedono derivazioni d'acqua. Riguardo poi alla validità di tali decreti occorre notare che qualunque sia il ministero da cui emanano, occorre, per la validità loro, una condizione speciale, bisogna, cioè, che siano presentati alla Corte dei Conti, perchè vi si apponga il *visto* e quindi vi siano registrati. Così dispone la legge 14 Agosto 1862 sulla Corte dei Conti, art. 13. Ove la Corte riconosca contrari alle leggi e ai regolamenti alcuni degli atti e decreti che le vengono presentati, ricusa il suo *visto* con deliberazione motivata. La deliberazione è trasmessa dal Presidente della Corte al ministro cui spetta, e quando questo persiste, è presa in esame dal Consiglio dei ministri. Se essa poi decide che il decreto debba avere corso, la Corte torna a deliberare, e benchè la deliberazione presa tenga fermo il primo giudizio, procede però alla registrazione, ma condizionata, ossia pone il *visto con riserva*. Si noti però che la responsabilità dei ministri non scema mai, benchè siasi proceduto alla registrazione per parte della Corte.

Riguardo alla pratica applicabilità di detti decreti e regolamenti diremo, come si è già osservato, che il potere esecutivo non può invadere il campo riservato al potere legislativo ed al potere giudiziale.

¹ Ved. Saredo, *Op. cit.* — Scolari, *Op. cit.*

rio e ove violi questo suo dovere, gli atti che ne emanano sono colpiti di nullità, e quindi, non v'è bisogno di avvertirlo, i cittadini non sono tenuti di obbedirvi.

In ordine a ciò vengono comunemente formulate queste due massime :

1. Che i regolamenti anco approvati con decreto reale, non hanno forza obbligatoria in quanto si allontanano dalla retta interpretazione della legge.

2. Che appartiene alla competenza del potere giudiziario il conoscere se un atto emanato dal potere esecutivo e di cui si chiede e si contende l'applicazione, abbia o no virtù ed efficacia di legge.

Nel caso che il potere esecutivo, in virtù di delegazione fattagli dal potere legislativo, emanasse un regolamento, che la Camera dei Deputati dichiarasse incostituzionale, può o meglio deve l'autorità giudiziaria opporsi alle sue applicazioni? Non crediamo giusta la opposizione, perchè il potere legislativo essendo composto dal Re e dalle due Camere nessun atto che emani da uno solo dei tre membri può avere efficacia giuridica essendo invece necessario l'accordo loro per creare la legge, che sola può togliere ogni validità all'antecedente. Spetterà solamente al potere giudiziario riconoscere se con quel regolamento o decreto siasi o no ecceduto il mandato conferito dal potere legislativo al potere esecutivo. In una parola quando si chiede ad un tribunale l'applicazione di un regolamento o di un decreto, esso ha non solo il diritto, ma il dovere di ricercare se quell'atto è stato emanato conformemente alla legge.¹

Si potrà con un decreto o regolamento abrogare, modificare o sospendere una legge? La negativa non può essere dubbia, essa è formalmente pronunciata dallo Statuto, il quale dichiara che il Re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, *senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*. Due sole eccezioni si fanno a questa regola.

La prima è quando la legge stessa ne conferisca la facoltà al po-

¹ Ved. Saredo, *Op. cit.*

tere esecutivo: ne abbiamo un esempio nel Codice penale militare per l'esercito, il quale dispone: 1° che le leggi relative allo stato di guerra si osservano nel tempo, nelle periferie stabilite dal decreto reale che dichiara lo stato di guerra (art. 224) 2° che l'applicazione delle stesse leggi può essere con semplice decreto reale, estesa ad una riunione di truppe, accampate, accantonate o distaccate per formare un campo (art. 245): 3° che un decreto reale può sospendere l'applicazione di queste leggi durante un armistizio (art. 219). Analoghe disposizioni contiene il Codice militare marittimo (art. 272, 273 e 274).

La seconda eccezione è quando si tratta di disposizioni effettivamente regolamentari o d'indole transitoria contenute in una legge, per le quali sia implicitamente attribuita al potere esecutivo la facoltà di abrogazione o di modificazione. Ma nel dubbio, deve additarsi sempre la soluzione contraria alla facoltà del potere esecutivo, tanto nell'uno come nell'altro caso.

In proposito all'enunciata domanda, se cioè si possa con semplice decreto modificare, abrogare o sospendere una legge, sorge la questione se si possa con semplice decreto reale sopprimere o creare un dicastero dell'amministrazione centrale.

Non sono mancati fatti in Italia che possano avvalorare una risposta affermativa.

Il regio decreto del 22 Agosto 1850 col quale s'istituiva il Ministero di agricoltura, industria e commercio, quello del 26 Febbraio 1852, che lo aboliva, e quelli del 26 Dicembre 1877 coi quali si aboliva il detto Ministero, istituito di nuovo nel 1860, e si creava quello del Tesoro, confermavano la teoria praticata in Francia e professata da Pellegrino Rossi,¹ che per solo decreto reale si potessero sopprimere e creare ministeri. Benchè il nostro ordinamento costituzionale abbia origine da soli decreti regi, è però da tenersi in conto nella soluzione di simile quesito che nello svolgimento della vita politica, l'opera del Parlamento si è andata gradatamente modificando nel senso di allargare la sua attività e di limitare quella del potere ese-

¹ *Cours de Droit Constitutionnel.*

cutivo, per quanto riguarda particolarmente l'ordinamento dei vari servizi dello Stato. È però un fatto, che in nessuna disposizione dello Statuto viene attribuita al potere esecutivo alcuna facoltà organica. Il potere esecutivo nomina a tutte le cariche dello Stato, ma non è detto che egli istituisca tutte le cariche dello Stato, e tanto meno ne determini il numero. E l'ordinamento dei Ministeri è d'indole eminentemente legislativa, poichè, come ebbe a dire Stein, ¹ l'organamento di essi è l'ordinamento stesso dello Stato.

Altro argomento per ritenere che il potere esecutivo non ha facoltà di istituire o sopprimere Ministeri, l'abbiamo nel fatto che per legge sono delegate ai singoli dicasteri determinate attribuzioni stabilite già per legge. Ora venendo alla istituzione o soppressione di alcuni Ministeri, si riunirebbero o ripartirebbero in altro organo amministrativo le attribuzioni che già appartenevano ad un organo differente. Perciò si andrebbe contro alle leggi, e si violerebbe l'articolo stesso che commentiamo. ²

La pratica costituzionale dei vari paesi non è uguale. In Francia, come sopra abbiamo accennato, si è costantemente osservata la regola presso i governi dispotici ed accentratori, di permettere al potere esecutivo la creazione degli organi di governo indipendentemente dalla legge. Così si è fatto sotto il Consolato, le due Monarchie borboniche, i due Imperi, e tale regola è seguita dall'attuale Repubblica.

Pure il Belgio ha sanzionata la pratica francese, ed anche recentemente con deliberazioni di Ministero liberale. ³

All'opposto, negli Stati Uniti e nella Svizzera, solamente per legge si procede all'istituzione ed alle determinazioni degli uffici

¹ *Diese Organisation der Ministerien die Organisation des Staates selbstbedeutend.* — Handbuch der Verwaltungslehre.

² Palma Luigi, *La soppressione e l'istituzione dei Ministeri nel Governo costituzionale italiano*, nell' *Annuario delle Scienze Giuridiche, Sociali e Politiche*, diretto da Carlo F. Ferraris. Anno I. — Palma L., *Corso di Diritto costituzionale*, II. — Saredo, *Op. cit.* — Cardon R. *Del Gov. nella Mon. Costit.*

³ Con semplice decreto regio fu istituito ai 19 giugno 1878 il Ministero d'istruzione pubblica, staccandone i servizi relativi dal Ministero dell' interno.

degli organi del potere. Così pure negli Stati della Germania ed in Inghilterra.

Per l'Italia, nei primordi della vita costituzionale, si è stati fedeli alla tradizione francese avvalorata dalla dottrina del Rossi. Però nel 1860 quando Cavour intendeva ristabilire il soppresso Ministero di agricoltura, interrogò prima il potere legislativo sotto forma di concessione di fondi, di facoltà di trasposizione, di attribuzioni di personale e di stanziamenti dai bilanci di altri Ministeri; e quando il Parlamento ebbe ciò approvato, si procedè all'istituzione.

Inoltre abbiamo altro fatto in appoggio delle facoltà attribuite al Parlamento per la istituzione dei vari organi del potere esecutivo. Nel 1866 volendosi per riordinare i pubblici servigi, profittare dei poteri straordinari conferiti al Re per la guerra, si reputò necessaria all'uopo la legge dei poteri straordinari del 28 giugno, nella quale veniva sancito che il Governo aveva facoltà « di provvedere con decreti reali a riforme nell'ordinamento interno del Ministero, degli uffizi immediatamente dipendenti e degli ufficiali che li compongono, *salvo l'approvazione del Parlamento* » (Art. 2).

È evidente, che il Governo non credeva di avere il diritto di procedere da sè a ordinare la sua azione, e il Parlamento stesso, dandogli per delegazione questa straordinaria facoltà, si riservava la finale approvazione.

Ma questa teoria parve per un poco respinta colla votazione della Legge Bargoni sul riordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale, per la quale « il numero dei ministri e le loro attribuzioni attuali non potranno essere mutate se non per legge » (Art. 11). Ma tale articolo rimase soppresso nella discussione. Però nella tornata delli 7 Giugno 1878, il Cairoli sostenendo che i famosi decreti del 26 Dicembre 1877 erano incostituzionali, la Camera risolveva definitivamente la questione col seguente ordine del giorno: « La Camera prende atto delle dichiarazioni del Ministero approvandole, e, affermando i diritti del Parlamento, passa alla discussione degli articoli. »

Ora venendo all'esame speciale dell'ultimo inciso dell'articolo che commentiamo, ossia che *il re non ha facoltà di sospendere o di*

s dispensare dall' osservanza delle leggi, osserviamò che sembrerà questa una disposizione superflua, poichè apparirebbe infatti contrario al regime costituzionale che il re potesse di suo pieno arbitrio sospendere o dispensare dall' osservanza delle leggi. Però l' inciso accennato ha una ragione storica di non lieve importanza; occorre notare che la disposizione attuale dell' articolo è tolta dalla Carta francese del 1814 nella quale era detto: il Re fa i *regolamenti ed ordinanze necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato*. Questa espressione fornì ragione ai ministri di Carlo X di suggerirgli le famose ordinanze di Luglio 1830 colle quali si venivano a violare le libertà costituzionali della Francia, attribuendo al Re un potere superiore alla legge stessa. E per vero in quelle parole, eravi così grande larghezza d'interpretazione da esigere nel Re e nei ministri stessi tale ossequio alla legge, tale indipendenza e rettitudine di sentimenti, tale disinteresse ed abbandono di ogni mira ambiziosa da renderli superiori anche ad ogni leggiero sospetto di apparente assolutismo e partigianeria. Pur troppo l' occasione non mancò al Re ed ai ministri suoi per fare conoscere col fatto quanto fosse pericolosa la citata espressione. Cedendo alle mire reazionarie dei suoi ministri, Carlo X non si peritò di approvare le odiose ordinanze del 25 Luglio 1830, colle quali veniva sospesa la libertà della stampa periodica, si aboliva la legge elettorale, e si ponevano altre restrizioni alle libertà politiche, riconosciute dalla Carta stessa. Egli poi credette non mancare alla parola della Costituzione appoggiandosi alla frase che abbiamo sopra accennata: « il re fa i regolamenti ed ordinanze necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato. » Quest' ultime parole, secondo l' interpretazione data dai pubblicisti comprendevano la facoltà di prendere per via di semplici ordinanze e senza attendere la convocazione delle Camere tutte le misure d' urgenza, e necessarie per la sicurezza dello Stato, investendo in tal modo il Re di una vera e propria dittatura. Ognuno conosce dalla storia quale fu la conseguenza di questa dannosa interpretazione. Caduto Carlo X, nella nuova Costituzione del 1830 furono tolte quelle parole, surrogandole dalle seguenti: *senza potere mai nè sospendere le leggi, nè dispensare dalla loro ese-*

cuzione. Questa frase fu accolta pure dallo Statuto nostro ed in tutte le Costituzioni posteriori al 1830, come ne abbiamo prova osservando la rubrica: *Legislazione comparata* di questo articolo.

Quanto abbiamo fino ad ora espresso si può riassumere nelle parole seguenti: che al Capo dello Stato non è concessa facoltà di statuire sopra alcuna materia per mezzo di semplici decreti, la quale non sia stata oggetto di leggi.

Questo principio, subisce alcune eccezioni; le une in diritto civile, le altre in diritto penale. In diritto civile è espressamente sancito all' art. 68 del Codice civile, ove è detto che « il Re quando concorrono gravi motivi può dispensare dagl' impedimenti indicati nei numeri 2 e 3 dell' art. 59, che vietano il matrimonio tra gli affini del medesimo grado, e tra lo zio e la nipote, e tra la zia e il nipote. Può anche dispensare dall' impedimento di età e ammettere al matrimonio l' uomo che ha compiuto gli anni 14 e la donna che ha compiuto gli anni 12. Le disposizioni poi dell' art. 55 e dei num. 2 e 3 dell' art. 59 ed articolo 67, non sono applicabili al Re e alla famiglia reale.

In diritto penale il Re secondo lo Statuto all' art. 8 e pel Cod. di proc. pen., art. 826, può:

1. Far grazia e commutare la pena;
2. Concedere amnistie, con decreto emanato sopra proposta del Ministro di grazia e giustizia, udito il Consiglio dei ministri; l' amnistia abolisce l' azione penale ed estingue le pene inflitte pei reati determinati nel decreto reale (Cod. di proc. pen., art. 830 e seg.);
3. Concedere indulti, che non aboliscono l' azione penale, ma estinguono od attenuano le pene inflitte con sentenza passata in giudicato (Cod. di proc. pen., art. 831).

Non al Re solo è concessa la facoltà di emanare leggi e decreti per l' esecuzione delle leggi. L' autorità municipale può ancora pubblicare regolamenti che riguardino l' igiene, l' edilizia e la polizia locale. L' art. 103 dell' attuale legge provinciale e comunale accorda tale facoltà ai Sindaci, ma però riserba al ministero, udito il Consiglio di Stato, di annullare in tutto od in parte detti regolamenti in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Malgrado le restrizioni accennate per la libera azione del potere regio, dobbiamo però riconoscere accettabile la regola fondamentale della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale al Re sono accordati tutti i poteri *necessari* al buon governo dello Stato, e li può esercitare come crede meglio, a meno che la legge costituzionale non vi ponga condizioni espresse: ne segue che il Re si deve intendere investito di tutti i poteri onde provvedere nei frangenti secondo la necessità. La formola adunque romana: *videat ne quid respublica detrimenti capiat*, colla quale si compartiva il diritto di creare il dittatore è di sua natura inchiuso nella costituzione della monarchia. Questo concetto espresso già dal Romagnosi,¹ non può ripugnare alla composizione e al temperamento dei poteri stabiliti, perocchè questa dittatura non si estende a toccare per nulla gli ordini dello Stato, nè a cangiare il sistema dell'amministrazione, ma unicamente a provvedere a ogni modo all'*urgenza particolare* secondo la necessità. Ogni magistratura pertanto sta al suo posto, ed accondiscende ai suoi affari, come se non esistesse dittatura. Gli amministratori solamente e gli amministrati sono tenuti ad obbedire ad ordini *particolari* della dittatura, quando loro fossero diretti. La dittatura quindi non devesi riguardare come un'alterazione dello Stato, ma come una forza aggiunta. Essa quindi considerarsi deve come un'attribuzione speciale, forte e spedita, contro la quale opporre non si possono i metodi stabiliti per le circostanze abituali della vita sociale. Non gli ordini fondamentali della vita ma i *metodi ordinari*, del tempo tranquillo vengono trasandati talvolta per dar luogo ai metodi straordinarii del tempo agitato. Cessata l'agitazione si ripigliano i metodi, e le abitudini della ordinata vita civile, come cessata la malattia si ripiglia il regime della sanità. Ecco in che consistette di fatto nei bei tempi di Roma, e in che consistere deve di diritto la dittatura anche sotto la monarchia in qualunque mano venga collocata. Ora si domanda il Romagnosi, se convenga lasciare questo potere, almeno in certe emergenze, in mano del monarca o se convenga altri-

¹ *La Scienza delle Costituzioni.*

menti provvedere. Ma siccome, è pur vero, la storia c' istruisce che i re ed i ministri si resero colpevoli per eccessi di potere o per difetti di previdenza e di energia, il Romagnosi vorrebbe che la dittatura non fosse affidata nè al Re nè al gabinetto, ma collocata in un corpo il quale possa sempre provvedere pienamente all' urgenza, senza minacciare la libertà. Esso, dice il citato scrittore, deve poter sorgere, agire e cessare a misura della necessità, nè lasciare altra traccia o memoria di sè che la rimembranza di avere salvato lo Stato.

Noi approviamo l' idea di non lasciare alla sola facoltà del Re e del gabinetto il decidere esclusivamente da ogni altro potere i gravi interessi dello Stato in momenti di maggiori pericoli, ma non possiamo accettare il concetto di affidare tale potestà ad un comitato che si dovrebbe rendere superiore al Re stesso, senza offrirci la certezza di evitare i mali che si vorrebbero eliminare, mantenendo nel Re e nei ministri le facoltà di cui sono investiti dallo Statuto. La vita costituzionale si svolge, progredisce e si perfeziona non già solamente in virtù della lettera dello Statuto, ma bensì particolarmente per quel senso intimo di reciproca fiducia che deve esistere fra governanti e governati, manifestandosi appunto nei momenti di gravi sconvolgimenti, e che sovente è la causa dei maggiori progressi nella vita politica delle nazioni. La storia ci attesta che la fiducia dei popoli raramente fu tradita nei supremi momenti di salute per lo Stato, quando essi si affidarono ai voleri di un capo che arditamente ne assunse le sorti. Non vogliamo però disconoscere per questo che l' uomo, tendendo ad abusare delle facoltà concesse gli, non sia opportuno di premunirsi da tali prevaricazioni con tutti quei mezzi che possono conciliare l' interesse nazionale senza ledere il decoro, la dignità regia. Perciò si circonda pure il Re ed il gabinetto di consiglieri che con loro assumano la responsabilità del momento, ma senza sovrapporsi alla autorità del Re e dei ministri. E questi consiglieri, che dovrebbero anche avere voto deliberativo in unione ai ministri, potrebbero essere i presidenti dei supremi corpi politici ed amministrativi, ossia il Presidente del Senato, il Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio di Stato, e quello della Corte dei Conti. Con ciò

si diminuirebbe la responsabilità dei ministri, sarebbe rispettata la prerogativa regia e si offrirebbero le maggiori garanzie pei diritti dei cittadini in momenti di grave perturbamento e pericolo. L'idea del Romagnosi invece ci porterebbe a una dittatura fuori dei poteri legali costituiti, senza che realmente ci offra una fiducia rassicurante di niun abuso nell'esercizio delle facoltà concesse a tale nuovo potere. Infine avvertiamo che la politica vive di compromessi reciproci fra i governanti ed i governati; qualora fosse tolta questa condizione necessaria a qualunque ordinamento politico, la vita costituzionale cadrebbe in un profondo marasma, da mettere in pericolo il perfezionamento continuo della società stessa.

GIURISPRUDENZA.

Decreti. — Il decreto reale del 28 Gennaio 1866, col quale fu corretto l'errore incorso nella compilazione del § 2 dell'art. 353 del Codice di Procedura penale non è incostituzionale. — Cass. Firenze, 10 Ottobre 1877.

Dove la lettera chiarissima di un decreto del potere esecutivo non vi resista, deve presumersi che sia disposto conformemente e dentro i limiti della legge. — Corte di Cassazione di Firenze, Giugno 1874.

L'efficacia giuridica di un decreto è indipendente dalla registrazione di esso per parte della Corte dei Conti, la quale ha per oggetto di stabilire soltanto la legalità e la regolarità.

In qualunque tempo abbia luogo la registrazione del decreto, l'efficacia di esso risale alla data in cui venne firmato ed emanato dall'autorità competente. — Parere del Consiglio di Stato, 20 Aprile 1873.

I decreti del Re debbono essere eseguiti finchè non è dichiarata la loro incostituzionalità. Il potere amministrativo è riservato al monarca. La sentenza emessa dai magistrati incompetenti e da un corpo giudicante composto fuori della legge dell'ordinamento giudiziario passano in cosa giudicata, ove la nullità non sia dichiarata per la via di appello o della Cassazione. — Tribunale Civile di Nicosia, 20 Marzo 1871.

I regi decreti del pari che gli atti del Governo sono esecutivi dopo la inserzione della raccolta negli atti stessi, e dopo l'avviso datone nel giornale ufficiale del Regno. — Corte di Cassazione di Palermo, 20 Novembre 1864.

I regi decreti non possono aver derogato alla legge. — Corte di Cassazione di Torino, 19 Giugno 1857.

La sentenza che rigettò la domanda tendente ad ottenere dichiarato non obbligatorio un regio decreto, fu giudicato incompetentemente come se l'avesse accolta. — Genova, 23 Aprile 1855.

Interpretazione della legge. — Nella interpretazione delle difficoltà che presenta la redazione di una legge devono tenersi quali norme direttive le discussioni cui essa ha dato luogo in Parlamento, come

quelli che appartengono alla teoria intrinseca della legge stessa. — Corte d'Appello di Milano, 6 Dicembre 1871.

Per i principii regolatori del regime rappresentativo, l'interpretazione di una legge, risultante dal regolamento relativo, vale soltanto come dottrinale. — Corte d'Appello di Napoli, 3 Novembre 1865.

Le discussioni parlamentari e il modo seguito nella formazione dei bilanci (quando si tratta di disposizioni legislative riguardanti opere) sono elementi di criteri aventi un valore speciale per l'interpretazione della legge dell'ordine amministrativo ispirato da ragioni di convenienza e di economia non assoluta come la giustizia, ma contingente o mutabile. — Parere del Consiglio di Stato, 20 Dicembre 1865.

Regolamenti. — I regolamenti, le istruzioni, le note ministeriali valgono solo quando sono conformi alla legge per la cui esecuzione emanarono non quando sono contrari. — Corte di Cassazione di Torino, 1 Febbraio 1867.

I regolamenti per la esecuzione delle leggi ove non siano conformi a queste, non hanno legale efficacia. — Corte di Cassazione di Torino, 5 Giugno 1867.

I regolamenti emanati per delegazione del potere legislativo sono necessariamente subordinati alle leggi generali che emanano da esso e quindi l'inosservanza di una disposizione contenuta in un regolamento, non può importare in un caso previsto dalla legge penale, una nullità che la legge stessa condanna. — Corte di Cassazione di Milano, 21 Marzo 1862.

Il potere esecutivo quando un regolamento non corrisponda allo scopo, può sempre modificarlo o sostituirgliene un altro. — Corte di Cassazione di Torino, 17 Aprile 1874.

ATTI PARLAMENTARI.

CAMERA DEI DEPUTATI.

La ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio fornì occasione a discussione importantissima pel nostro diritto statutario; è perciò che ne riportiamo i punti principali.

Relazione della Commissione generale del Bilancio sul progetto di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella tornata del 16 Maggio 1878, relativo alla ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Incalzati dal termine angusto che ci venne concesso e dal desiderio, in noi vivissimo, di vedere avviata prontamente al porto una questione che ha minacciato di dividere amici vecchi e provati nella fede di costanti e comuni idee, ci accingiamo all' esame del progetto di legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura industria e commercio, che a voi piacque di deferire alla vostra Giunta generale del bilancio, nel modo il più breve e modesto possibile.

Non è già che il soggetto non si presti ad un largo svolgimento di considerazioni d'ordine elevato, e di deduzioni lumeggiate dai principii delle economiche discipline; ma per far ciò, si richiederebbe quel tempo che non ci è accordato.

È nostro intendimento adunque di arrestarci nel campo dei fatti, e mietere tutto ciò da cui si possono attingere argomenti per risolvere conscienziosamente le intricate questioni che a questo progetto di legge si connettono. E così facciamo, imperocchè la grandissima maggioranza della vostra Giunta ci faceva obbligo di riferire e sottoporre al vostro alto giudizio gli argomenti che la indussero a pronunziarsi contro il parere della minoranza.

Ricorderete, onorevoli colleghi, come l'apparizione dei decreti del 26 Dicembre 1877, coi quali si sopprimeva il Ministero di cui oggi vi si propone la ricostituzione, e s' istituiva il Ministero del tesoro, suscitasse

discussioni ed apprezzamenti di varia natura, e non sempre calmi e meditati, quali si convengono a chi è chiamato a pronunziarsi sopra una difficile questione.

D' allora in poi non fu possibile trattare di cose attinenti ai decreti medesimi, e dentro e fuori del Parlamento, senza che la questione della legalità di quegli atti s' imponesse alla mente di chi era chiamato a ragionare della materia intimamente ai decreti connessa.

E quantunque, in simili casi, si fosse dagli scrittori o dagli oratori esternata l' intenzione di sorvolare alla disputa cui abbiamo accennato, pure una forza maggiore ed irresistibile ve li inchiodò, con maggiore o minore copia di argomenti, malgrado il deliberato proposito, e qualche volta anche in onta al divieto ricevutone.

Ciò è naturale. Come è egli mai possibile di discorrere della ricostituzione del Ministero d' agricoltura e commercio, senza che la mente sia richiamata alle cause della soppressione, ed al mezzo adoperato per attuarla?

Tutte queste ragioni valutando, ed altre ancora che si omettono per brevità, la vostra Commissione fu condotta a credere cosa opportuna di esaminare anch' essa questo argomento, onde non presentarsi spreparata davanti a voi.

Stimando che, malgrado le migliori intenzioni, non sarebbe stato possibile di evitare una discussione sulla legalità e la costituzionalità dei decreti del 26 Dicembre, la maggioranza ha opinato convenisse farvi conoscere il risultamento dei propri studi, ed affrontare la discussione alla Camera dopo di aver raggiunto la certezza di possedere, in proposito, una idea collettiva, la quale esprimesse se non il pensiero di tutta la Giunta, certo quello della sua grande maggioranza.

E poichè parve a lei essere cosa difficilissima nel caso in specie di riferire separatamente le proprie idee intorno al Ministero di agricoltura e commercio, che desidera ripristinato sopra basi più omogenee, e sulla conservazione del Ministero del tesoro, che vuole rimanga quale è, fino a quando il Governo non abbia potuto farsi un' idea adeguata della sua importanza, ha incaricato chi ha l' onore di esprimere il pensiero della maggioranza della vostra Giunta, di esporvi parimente le considerazioni da cui trasse i suddetti suoi convincimenti, intorno al secondo argomento.

Questo modo di procedere parve a noi tanto più razionale e giusto in quanto che le due questioni s' incontrano e s' immedesimano talmente

per due capi, da rendere malagevole ogni ragionamento per l'una senza che all'altra sussidi.

Ed invero dalla comune loro origine, i decreti, sono condotti ad un punto comune di arrivo, il bilancio, dove si connettono e si accomunano tutte le osservazioni d'ordine finanziario e contabile, che vennero sollevate a proposito di questa legge.

Vi abbiamo esposti gli intendimenti dai quali abbiamo preso le mosse; ed ora per entrare nel cuore della questione, senz'altri preamboli, ci resta a dirvi, che illustreremo lo studio di questa legge dal punto di vista storico; mostrandovi come e per quali ragioni fu il Ministero dell'agricoltura soppresso, per quali ragioni i decreti allo stato della legislazione attualmente imperante non meritino censura, come e per quali imperiose ragioni si è voluta la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio, e finalmente come non ne viene danno alle scritture ed alla contabilità dello Stato da tutta questa trasformazione.

Aggiungiamo anzi che l'opera della ricostituzione razionale del Ministero suddetto, riceve agevolazione dal modo onde le scritture vogliono essere impiantate nel 2° semestre, e lo stesso impianto faciliterà l'esame della necessità del Ministero del Tesoro, ministero invocato ardentemente e replicatamente dalla Sinistra parlamentare, a cui in solenni occasioni fece eco il desiderio, più o meno manifesto, di qualcuno degli egregi ed illustri antesignani della Destra.

§ I. Nato per ragioni di politica convenienza, il Ministero di agricoltura e commercio, prima ancora che tutte le contrade d'Italia fossero riunite in unica famiglia sotto lo scettro glorioso del più leale dei Re, di quel Re galantuomo di cui rimpiangiamo ancora la perdita immatura, cessò di esistere nel regno subalpino, appena queste necessità politiche lo permisero. Venuto fuori dal primo concepimento come un organo scientifico del Governo, non tardò sotto la potente mano del grande statista italiano ad allargare la sua sfera d'azione, ed a farsi potente a scapito di altre amministrazioni.

Ma appena il conte di Cavour passò a reggere le finanze di quel miracolo di principato che doveva d'intorno a sè riunire le sparse membra della patria redenta, cessando la necessità per cui fu creato, venne soppresso il 26 Febbraio 1852.

Se ragioni d'ordine economico, invece, presieduto avessero al suo concepimento, diversamente sarebbero andate le cose. Imperocchè di un

Ministro di agricoltura e commercio avrebbe risentito quel paese maggior bisogno, appunto quando dissanguato dall' esito di una guerra gloriosa, ma infelice, doveva sviluppare il proprio stato economico, anche per prepararsi, con solida nazionale ricchezza, ad affrontare i nuovi futuri pericoli che già dovevano preoccupare la mente dell' insigne statista.

Ma non fu così; segno evidente che la prosperità di una nazione non si fonda sopra l' esistenza di un organismo incompleto, il quale tende a sostituire se stesso all' attività individuale. Dopo otto anni di sosta, senza che fosse mai nato il desiderio di far rivivere il Ministero, dallo stesso conte di Cavour soppresso, ricompare finalmente ai 5 Luglio 1860; ed anche questa volta, secondo alcuni, per ragioni di politica convenienza.

Vero si è che tutti gli oratori, in occasione della legge per un maggiore stanziamento di fondi, ragionarono della convenienza economica del redivivo Ministero. Ma è vero altresì che l' illustre Corsi si presentava alla Camera ed al Senato nella qualità di Ministro di agricoltura e commercio, prima ancora che il Parlamento avesse votato i fondi, e data, come sostengono alcuni, l' autorizzazione di crearlo. Anzi sembra che tal procedere potesse dimostrare fosse l' esistenza di quel Ministero imposta dalla convenienza politica, anzichè da quelle ragioni sulle quali s' informarono gli argomenti dei discorsi in quell' occasione pronunciati.

D' allora in poi noi assistiamo ad una continua incessante lotta, in cui favoreggiatori ed oppositori del Ministero di agricoltura e commercio si disputano il campo.

Non vale l' ingegno poderoso e robusto dell' onorevole Cordova per ammansire gli intransigenti, e renderli innamorati del Ministero che egli nobilmente presiede. Non valgono gli strappi operati sulle altre amministrazioni, per crescere prestigio e lustro all' amministrazione dell' agricoltura industria e commercio; e già le armi si affilano, la lotta si trasporta in Parlamento, e, fra discussioni ardenti, vi ha chi chiede un freno alla marea che monta, minacciando d' inghiottire le attribuzioni altrui e di scompigliare l' amministrazione tutta.

Altri addirittura domanda la soppressione del redivivo Ministero, e c' è perfino chi propone la soppressione non solo del Ministero di agricoltura, ben vero di quello della pubblica istruzione, per punirlo della bontà con cui si è lasciato sottrarre l' imperio sopra gli istituti tecnici.

E questa non è guerra d' un solo, guerra d' un giorno, d' un anno;

si ripete ad ogni ricomparire di fronda, si rinnova ad ogni presentazione di bilancio, e vi prendono parte indistintamente oratori d'ogni lato della Camera.

I difensori sono meno numerosi, e fra gli aggressori si schierano perfino ministri, ed anche un ministro d'agricoltura industria e commercio, con una abnegazione che altamente onora il suo convincimento, ed il suo carattere morale.

Non vi dispiaccia, o colleghi, di veder rafforzata l'esposizione che veniamo facendovi, da autorevoli citazioni e ricordi, tratti dalla nostra storia parlamentare, dai quali essa acquisti quell'autorità che altrimenti non potrebbe procurargli il relatore.

Ascoltate dunque in quale maniera s'esprimeva nel 1863 il ministro onorevole Manna, titolare del Ministero d'agricoltura:

« È impossibile che io lasci correre la discussione, anche nella linea pregiudiziale, senza soddisfare un desiderio che naturalmente sarà in tutti di sapere, cioè, quali sono le idee del ministro sopra questo punto. Ho l'obbligo di dirvele, o forse l'ho già dette.

» Quando si discusse per dieci giorni il bilancio di agricoltura e commercio io cominciai a dire alla Camera che non aveva nessuna osservazione contro l'abolizione di questo Ministero.

» E tant'è vero che furono queste le mie parole, che fin da quel momento io mi son costituito come liquidatore, se volete accettare la frase (*Harità*) del Ministero di agricoltura e commercio, e non ho lavorato e non lavoro che in questi termini.

» Qual'è la quistione di sostanza? Quando si parla dell'abolizione o conservazione del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, a nessuno certamente viene in mente che si possano abolire i diversi servizi che compongono il Ministero medesimo; non si questiona se non su questo punto, cioè, se tutti quei servizi debbono essere, o no, riuniti in un Ministero che si dice dell'agricoltura e commercio.»¹

Ed il Briganti-Bellini B. in quella stessa discussione, dopo di aver rammentato che la Commissione del bilancio erasi pronunziata confor-

¹ *Atti della Camera*. Discussione 6 giugno 1863. Presentazione di una relazione e discussione sull'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio, pag. 74.

memente al parere espresso dal ministro Manna, diceva, rispondendo al compianto generale Bixio:

« A questo io risponderò che la ragione per cui questo Ministero fu istituito nel 1848 fu una ragione politica e non altra. Questo Ministero fu creato per fare entrare nel Consiglio della Corona un ministro di più, allorchè varie provincie di varie parti d'Italia si riunirono all' antico Piemonte. Si credette anche, e lo si disse, si credette che fosse necessario che si formasse un Ministero il quale dovesse cementare e corroborare quella unione che allora era per anco, almeno per la totalità d'Italia, una speranza

 Questo Ministero non venne da un concetto netto, non venne composto secondo un ordine chiaro d' idee; si potrebbe dire che somiglia in qualche modo al mostro d' Orazio che è dalle piume coperto, *undique collatis membris*, e perchè nulla ci manchi al confronto *ut turpiter atrum desinat in piscem*, gli vien data anche la pesca, e v'è chi vuol dargli anche la marina. (*Si ride*). »¹

Vari ordini del giorno erano stati in questa discussione memorabile presentati, tendenti a stabilire la fine immediata del Ministero di agricoltura, industria e commercio, o la cessione della sua esistenza in un periodo di tempo assai breve.

Se questi ordini del giorno vennero ritirati, ciò si deve alle dichiarazioni dell' onorevole Minghetti, allora Ministro delle finanze e presidente del Consiglio.

Difatti, dopo di avere espresso l'avviso che le conclusioni della Commissione non potevano sfuggire alle osservazioni dell' onorevole Manna, partigiano vivissimo della dottrina di libertà economica, osservava che nella situazione d'Italia non poteva sopprimersi il Ministero pria che taluni importanti affari, come la stipulazione dei trattati di commercio, e talune leggi di sommo rilievo non fossero condotte a compimento.

Conveniva, per altro, nella necessità di introdurvi immediatamente talune riforme, sopprimendo servizi, ed affidandogliene dei nuovi; ed accennava alle scuole ed alla marina, quindi conchiudeva così:

« In questo stato di cose mentre per una parte è evidente che l'abo-

¹ Discussione suddetta.

» lizione del Ministero suddetto non potrebbe aver luogo immediata-
 » mente, per l'altra parte si manifesta ancora l'utilità di istituire
 » nuovi studi e di fare nuove considerazioni pria di decidersi ad una
 » cosa così importante come sarebbe quella dell'abolizione del Ministero
 » suddetto: e poichè nel principio del 1864 il Ministero dovrà presentare,
 » secondo la legge di contabilità il bilancio pel 1865, sarà quella l'epoca
 » nella quale egli, dopo le considerazioni e gli studi che avrà fatti,
 » verrà ad esporre il suo giudizio su questa materia. » ¹

Ed allora il relatore Briganti-Bellini B. spiegando l'arrendevolezza della Commissione nel ritirare l'ordine del giorno proposto, interpretava nel modo seguente le parole dell'onorevole Minghetti, e ne fissava il significato:

« La Commissione del bilancio ha considerato che quando il Mini-
 » stero implicitamente aveva accettato le idee della Commissione, quando
 » il Ministero non faceva altro che domandare che questa discussione
 » venisse protratta di qualche tempo sarebbe stato per parte della Com-
 » missione una mostra di ben cattivo spirito, almeno questa è la sua
 » opinione, il persistere nel pregare la Camera a discutere una que-
 » stione la quale, come ha testè detto l'onorevole presidente del Consi-
 » glio, non potrà venire ad alcun risultato pratico ed immediato. » ²

Nè qui si arrestarono, o signori, le manifestazioni ostili a questo Ministero.

Lo stesso onorevole deputato Briganti-Bellini B. riferendo sul bilancio del Ministero medesimo ripeté negli anni 1863, 1864, 1865 l'antema, in nome della Giunta generale di bilancio.

Nell'ultima di queste relazioni più specialmente diceva:

« I principii economici prevalenti, le strettezze finanziarie in cui
 » versa il paese, il decentramento consacrato nelle nuove leggi, insieme
 » reclamano la sua soppressione. » ³

A nessuno sfuggirà di certo l'importanza e l'autorevolezza di queste manifestazioni, tanto perchè partono da un deputato come il Briganti-Bellini, quanto perchè esprimono un pensiero collettivo, frutto

¹ Discussione suddetta.

² Discussione suddetta.

³ Ved. Relazione Briganti-Bellini sui bilanci del Ministero di agricoltura e commercio per gli esercizi 1863, 1864, 1865.

delle discussioni e degli studi della Giunta generale del bilancio, nella quale in quei tre anni sedevano uomini di incontestata autorità.

Ma se ciò non bastasse, se si richiedessero nuovi ed autorevoli documenti per dimostrare come fino al 1866 non fosse passata occasione propizia senza che la Camera si manifestasse avversa alla conservazione del Ministero d'agricoltura e commercio, noi potremmo presentare le conclusioni della Commissione nominata per studiare vari provvedimenti finanziari; di quella Commissione detta poi dei 15. Quale autorità parlamentare abbia acquistato la relazione uscita dalla penna dell'illustre nostro collega l'onorevole Correnti, non è chi ignori; nè poteva essere diversamente, quando di quella Giunta facevano parte uomini insigni, come gli onorevoli Cordova, Depretis, Crispi, Casaretto, De Cesare, De Vincenzi, De Luca, Correnti, Lanza G., Rattazzi, Minghetti, Sella, Musolino, Mordini.

Or bene, in quel documento noi leggiamo al paragrafo XXVIII:

« Da principio questo Ministero era stato immaginato quasi come un organo scientifico del Governo: esso non aveva a pigliare alcuna parte diretta nell'amministrazione, ma doveva invece studiare, raccogliere notizie, promuovere, ammonire, illuminare.

» Le istituzioni statistiche dovevano essere il suo campo, ed il Ministero doveva rappresentare nei Consigli della Corona l'economia politica. Concetto vero e fecondo che presto fu snaturato per la tendenza d'ogni idea a farsi corpo. Ai ministri di agricoltura, industria e commercio pareva necessario crearsi un bilancio rispettabile, e allargare le proprie ingerenze nell'amministrazione. Così, a mano a mano, tirano a sè le zecche, le foreste, le società industriali, le Borse, le Banche, le Camere di commercio, i pesi e le misure, le scuole tecniche.

» E siccome niun ramo quasi della vita pubblica era estraneo al loro tema di studi, essi scambiando lo studio con l'azione, parevano voler invadere il campo di tutte le gestioni pubbliche. Certo le materie attribuite mano mano a questo Ministero hanno una più diretta connessione colla economia pubblica; ma accadde quello che era facile prevedere, che il bilancio speciale di questo servizio paresse una superfluità ed una duplicazione. Omai questo Ministero è condannato da ripetute deliberazioni del Parlamento che lo considera, in gran parte a ragione, come fonte di maggiore dispendio e di duplicazioni di servizio, ciò che non sarebbe avvenuto se i Ministri di agricoltura e com-

» mercio, senza troppo impicciarsi di amministrazione, fossero rimasti
 » nella sfera più alta e meno dispendiosa degli studi, delle inchieste e
 » delle consultazioni. » ¹

La stessa Commissione soggiungeva che se invece di ricostituirlo si volesse togliere di mezzo per non dare occasione alla creazione di nuovi servizi e di nuovi impiegati, era indispensabile annettere talune divisioni agli altri Ministeri.

Combattuto in tal guisa, con tanta unanimità e costanza, e con così grande autorità, quel Ministero non poteva certamente vivere vita prospera e rigogliosa.

E tal fu. Egli andò stentando la vita fra gli attriti del presente e la minaccia del domani, finchè non trovò un seguace convinto ed instancabile nell'onorevole nostro collega il deputato Torrigiani.

Nominato egli relatore del bilancio d'agricoltura, industria e commercio 1867, seppe scongiurare il pericolo imminente.

E quando appunto la Camera avrebbe dovuto soddisfare al voto unanime della Commissione dei quindici, e realizzare quello che per tanti anni aveva domandato con pertinace insistenza, preferì rimandare, ancora, ogni deliberazione ai futuri bilanci, finchè, insistendo sempre, l'instancabile relatore ottenne nel 1869 che le cose restassero allo stato in cui si trovavano, mercè l'adozione di un ordine del giorno puro e semplice, presentato dall'onorevole Alfieri nella tornata del 2 marzo.

D'allora in poi successe una tregua, durante la quale ministri sapienti nelle economiche discipline, regolando l'avversato Ministero, seppero renderlo meno disaccetto, quantunque non fossero giunti mai a convincere coloro che lo avevano ognora avversato.

Questo era lo stato delle cose, allorchè la Sinistra parlamentare venne al potere, ed una voce franca e leale risolvè la questione, mostrando come poco bene e molto male da un Ministero, così com'era composto, potesse la nazione aspettarsi, e conchiudendo che ad averlo così, molto meglio valesse non averlo. ²

Ed ora che da fedeli e coscenziosi cronisti vi abbiamo esposto minutamente tutte le vicende di questa lunga questione, ostinatamente difesa ed ostinatamente oppugnata, permetteteci di trarne talune brevi consi-

¹ Relazione Correnti 1866. Provvedimenti finanziari, § XXVIII, pag. 86.

² Relazione Alvisi sul bilancio di prima previsione del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio 1877.

derazioni in sostegno della tesi che siamo stati incaricati di difendere. Se questo Ministero fu combattuto fin dalla sua origine come un organismo superfluo alla vita dello Stato, se perfino i più calorosi ed autorevoli difensori e sostenitori di esso ammisero che bisognava, pur conservandolo, guarirlo di taluni difetti organici che ne viziavano l'esistenza, come mai si potrebbe fare un addebito a quell'amministrazione, la quale col provvedimento adottato, crede di mostrarsi ossequente ad un voto costantemente espresso dai rappresentanti della nazione?

E se questo provvedimento non fosse valso ad altro che a mettere in movimento la pubblica opinione, e mostrarci che non trovavasi d'accordo con quella dei rappresentanti del paese, sia esso il benvenuto.

Per altro è anche un bene ciò che è successo, e voi, o colleghi, dovrete compiacervene, rendendosi meno difficile l'attuazione del voto ripetutamente espresso di meglio comporre, almeno, l'amministrazione che dall'agricoltura e commercio prende nome.

Forse qualcuno osserverà che se puossi non meritare censura per avere soppresso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, non possa dirsi altrettanto del modo con cui vi si processe.

Ma anche su ciò noi vi preghiamo di riservare il vostro giudizio, finchè non avrete lette le ragioni che indussero noi a ritenere legali i decreti, allo stato della imperante legislazione. E questo sarà l'argomento del seguente paragrafo.

§ II. Per dimostrare che allo stato della imperante legislazione sia lecito al Governo di avvalersi, quando il creda, della prerogativa che l'art. 65 dello Statuto concede alla Corona, noi potremo appigliarci a tre metodi differenti. Potremmo ricercare e mettere sotto i vostri occhi quello che pensarono e scrissero in proposito illustri e dotti pubblicisti nazionali e forestieri; potremmo ricorrere alla esperienza del passato, e finalmente ricercare quale sia la giurisprudenza adottata dal nostro Parlamento.

Respingiamo anche per brevità, il primo metodo, imperocchè ad uomini come voi non riescirebbero nuove le teoriche sostenute e difese dai Pellegrino Rossi, dai Foucart, dai La Ferrière, dai Du Four, dai Persico. ¹ E rifuggiamo anche da questo metodo onde non ci si possa rim-

¹ Ved. Pellegrino Rossi, *Diritto costituzionale*, lez. 99. — Foucart, *Diritto pubblico ed amministrativo*, cap. IV. — La Ferrière, *Diritto pubblico ed am-*

proverare di essere seguaci della scuola francese, che dicesi abbia partorito amari frutti.

Tanta è la copia degli argomenti che abbiamo a nostra disposizione per dimostrare l'aggiustatezza del nostro giudizio, da indurci a rinunziare di buon grado a tutto ciò che non ha l'impronta dei nostri usi, dei nostri costumi, delle nostre nazionali tendenze.

Bene è vero che la nostra costituzione, essendo stata, se non copiata, certamente calcata sulla costituzione francese del 1830, tutto ciò che a quella si riferisce può servire ad illustrare la nostra. Ma ciò potrebbe valere tutt' al più quando nella nostra storia costituzionale e parlamentare mancassero assolutamente elementi sufficienti a fissare il nostro giudizio.

E poichè, siccome dissimo, questi elementi abbondano e sotto la forma di esempi e sotto quella di affermazioni di principii, ci racchiuderemo in casa nostra, ed andremo spigolando negli atti del Governo e nei resoconti parlamentari, seguendo le stesse norme adottate nel paragrafo precedente.

Che l' articolo 65 dello Statuto conferisca alla Corona il dritto di nominare i suoi ministri, ed in numero maggiore o minore, nessuno negò mai. Anzi quando menti acute vollero impugnare la legittimità di atti che da questo dritto avevano vita, sentirono la necessità d'inventare la teorica della illegalità in sostituzione di quella della incostituzionalità: e si disse, l'atto è costituzionale, ma è illegale.

Noi che non abbiamo l'acutezza d'ingegno, e la rapida penetrazione di così arguti pensatori, non sappiamo in verità afferrare la sottile distinzione che la costituzionalità dalla legalità divide.

Col grosso buon senso di chi non è versato nelle giuridiche discipline, credevamo che ad ogni diritto, ad ogni facoltà, ad ogni prerogativa, andasse compagna la possibilità di sperimentare e mettere in movimento il diritto, la facoltà, la prerogativa.

Non credevamo potesse esistere il caso che tal cosa libita e permessa non si potesse fare senza offendere le altrui prerogative, o senza violare la legge.

ministrativo, edizione 1860, libro I, pag. 122 e 123. — Du Four, *Diritto amministrativo applicato*, edizione 1868, titolo 1, cap. 2^o — Persico, *Principii di diritto amministrativo*, edizione 1866, vol. 1, sez. 1^a, cap. IV.

Ma si volle dimostrare il contrario, tentando, in sostanza, di provare che il Re ha il diritto di nominare i suoi ministri in quel numero che vuole, ma viceversa poi non ha il diritto di nominarne dieci se prima erano nove.

Ci si volle provare qualche cosa di più; ci si disse che l'esercizio di questo diritto di nominare ministri quanti se ne vuole offende il paragrafo *a* e *b* del tale o tal altro articolo, della tale o tal'altra legge, d'onde se ne trasse la illazione della costituzionalità dell'atto, ma dell'illegalità di esso.

Noi credevamo che quando una cosa era permessa si potesse fare, e che affermare il contrario fosse una contraddizione!!

Non profondi, come siamo nelle discipline di diritto pubblico credevamo, in verità, che la divisione dei poteri costituisse un tutto armonico, in cui ciascuno dei poteri esercitasse nella sua sfera d'azione i propri dritti, e svolgesse la propria attività, senza offendere i diritti o arrecare ostacoli allo svolgimento dell'attività degli altri poteri. E quando per avventura si verificasse il contrario, credevamo che il potere offeso avesse il diritto di fermare l'azione indebita da altri messa in movimento, non d'impedire la manifestazione di ciò che altri potesse credere il proprio diritto.

Se le teoriche a cui ci sottoscriviamo fossero per avventura le vere, le esatte, ne conseguirebbe che nel caso in specie il potere regio aveva il diritto di nominare quel numero di ministri che volle adibire, di dividere fra gli stessi le attribuzioni amministrative, senza offendere con ciò le prerogative del Parlamento, le quali allora solo sarebbero state violate quando si fossero aumentate le spese del bilancio senza un voto del Parlamento.

Si dice, voi avete violato la legge del bilancio mutando l'ordine numerico dei capitoli e passando i capitoli che erano allogati nel bilancio del Ministero di agricoltura industria e commercio, in quello degli altri Ministeri; e così avete violato con esso la legge di contabilità sottraendo al Ministero delle finanze taluni uffici per affidarli al Ministero del Tesoro, e dividendo il bilancio delle finanze in due parti distinte.

Ma noi domandiamo: come fare per conciliare i diritti coi doveri, le prerogative degli uni con quelli degli altri? O dare l'interpretazione che noi diamo alla legge; o negare le prerogative che per la legge fondamentale competono ad ognuno dei poteri sovrani.

La prima interpretazione corrisponde alla verità ed alla giustizia distributiva, la seconda all'assurdo; chè non altra cosa può essere l'affermazione e la negazione di una prerogativa allo stesso tempo e nello stesso momento storico.

Ma fortunatamente per noi e per la nostra tesi, questa questione è stata molto dibattuta nella Camera italiana; e non resta omai dubbio alcuno sulla giurisprudenza che ne è scaturita, giurisprudenza ribadita dai fatti in varie epoche ed in diverse occasioni.

Ascoltate, onorevoli colleghi, come si esprimeva nel 1862 un insigne uomo di Stato che tanta parte ebbe nei Consigli della Corona:

« La Commissione, egli diceva, nel fare il compito suo non si è nascosta alcuna delle obiezioni, ed ha pensato un momento che potesse il suo progetto essere intaccato di legalità. Io invece non credo a questo difetto di legalità, e comincio col dire una delle ragioni che m'inducono in questo convincimento. Questa ragione forse non piacerà a taluno, ma ciò non m'impedisce di dirla, pronto a lasciarmi correggere da quelli che sono, in questo, più esperti di me.

» L'articolo 65 dello Statuto conferisce al Re il diritto di nominare e revocare i ministri, e *quest' articolo fu sempre interpretato* in guisa che il Re avesse il diritto di accrescere e diminuire il numero dei ministri.

» *Ora dal momento* che voi date al capo dello Stato questo privilegio come volere che non ne venga di conseguenza *che egli ha pure il diritto di modificare* le attribuzioni del Ministero?

» Potrà egli creare o sopprimere ministri senza avere facoltà di dare ai nuovi creati convenienti attribuzioni; o di ripartire fra gli altri il compito dei soppressi?

» Per me propondo a credere in questa prerogativa della Corona finchè non mi sia dimostrata la verità del contrario. E mi pare possa ammettersi questa interpretazione, perchè *non ne viene diminuzione alcuna alle prerogative del Parlamento.*

» Infatti supponendo che domani il Re accresca il numero dei ministri e divida le attribuzioni fra i ministri diversamente da quelle che oggi sono, supponiamo di più d'essere in tempo normale, che cosa avverrà?

» Avverrà che il Ministero si presenterà alla Camera con un progetto di bilancio e che essa sarà libera accettando od emendando tale

» progetto, di accettare od emendare l'operato del potere esecutivo . . .

» Fu fatto il decreto.... ma non è evidente che i signori ministri sarebbero forzati ad abrogarlo con nuovo decreto, nell'adottare la decisione presa dalla Camera nella discussione del bilancio?

» Io credo pertanto che questa facoltà di modificare le attribuzioni dei ministri in forza di quell'articolo dello Statuto spetta al potere esecutivo, ma, ripeto, che se erro son pronto a correggermi. »¹

Non vi pare, onorevoli colleghi, che questo ragionamento sembri fatto apposta per sostenere la tesi in esame, e per alleviare gl'imbarazzi del relatore della vostra Commissione?

Non vi pare fatto oggi, tanto è vero il suo colorito, tanto sembra palpitante d'attualità?

Ciò prova ancora una volta che la verità non invecchia mai, ha sempre le attrattive della giovinezza, ed è, qual'è, sia nella bocca di amici, sia in quella di avversari.

Nè altri, in cui l'onorevole Sella (che son sue le parole da noi citate) potesse aver riverenza, si alzò per rimuoverlo dalla sua opinione, chè anzi fecero a gara ed il Ministro della pubblica istruzione e quelli della marina, dell'agricoltura e commercio ed il presidente del Consiglio per ribadire la teorica correttissima, con eleganza di frasi, sostenuta dallo onorevole Sella.

Senza fermarci su quanto rispose il Ministro della pubblica istruzione e l'onorevole Menabrea, ci piace qui ricordare le parole pronunziate da due illustri statisti, pei quali amici ed avversari nutriamo rispetto profondo e devozione sincera.

Vogliamo parlare degli onorevoli Cordova e Ricasoli.

Il primo diceva:

« Ancora quando la legge 5 luglio 1860 non avesse detto questo, si sa bene che appartiene al potere esecutivo di assegnare ai vari Ministeri le materie che loro competono. Di fatti, e la Camera lo sa meglio di me, gli è il potere esecutivo che è responsabile dello andamento degli affari pubblici. Egli li distribuisce sì e come crede, alla Camera poi sta l'esaminare se il Governo in tutti i suoi atti derivanti da decreto reale corrisponde alla fiducia che pone in esso. Se il

¹ Sella, Discussione nel 28 gennaio 1862, sull'interpellanza Coppino.

» Parlamento trova che il Governo non sia su una buona linea, che esso
 » vada in un modo saggio nel distribuire i pubblici servizi gli nega la
 » sua fiducia, ma non gli è perciò questione di legalità; è questione di
 » vedere se le cose siano bene o mal fatte.

.....
 » Questa grande prerogativa della discussione dei bilanci è la vera
 » garanzia del Parlamento, il quale interviene con tanta potenza in tutti
 » gli affari del Governo.

» Ma, o signori, io ho detto questo perchè mi guarderei bene dal
 » volere coll'ammettere con troppa facilità certe idee che non mi sem-
 » brano completamente esatte, intorno alla distribuzione dei poteri, con-
 » tribuire a che fosse introdotta una giurisprudenza costituzionale meno
 » esatta. » Io credo che quella che sinora si è osservata anche nell'antico
 » Parlamento subalpino, per la quale non solo si faceva opera di mutare
 » le materie tra Ministero e Ministero, ma anche per decreto reale,
 » s'istituivano dei Ministeri; non altrimenti di quello che si è fatto
 » anche nell'epoca costituzionale della monarchia di Luigi Filippo in
 » Francia e di quello che si fa nel Belgio; io credo che questa giuri-
 » sprudenza sia eccellente, perchè tende a rendere più reale la respon-
 » sabilità dei ministri; tanto più poi che essi hanno un freno, il quale
 » s'incontra ogni anno, almeno all'epoca della discussione dei bilanci.

.....
 » Io non posso consentire nell'opinione dell'onorevole Lanza che il
 » Governo non possa per decreto reale distribuire le materie ai vari Mi-
 » nisteri; io non posso consentire in conto alcuno che in questa parte si
 » vada e deviare dalla giurisprudenza subalpina antica, dalla giurispru-
 » denza francese, dalla giurisprudenza belga che sempre furono ferme
 » in questa opinione. »¹

Ed il presidente del Consiglio interrogato se accettava la responsa-
 bilità del decreto, così rispondeva :

« **Ricasoli.** Io non aveva creduto che nell'argomento che oggi oc-
 » cupa la Camera vi fossero principii di alta *costituzionalità*.

.....
 » Il Ministero era consapevole delle trattative che si facevano fra i

¹ Cordova, Discussione 28 Gennaio 1862. Interpellanza Coppino.

» due ministri miei colleghi per la cessione di questa parte dell'insegnamento tecnico. La cosa non fu deliberata in Consiglio, ma questo perchè eravamo tutti concordi che non vi fosse violazione di legge, nè pregiudizio di costituzionalità.

» E poichè in questo tempo non è questo il solo scorporo che sia fatto da un Ministero per portarlo ad un altro, giacchè tutti avranno presente che il servizio dei culti tollerati, che faceva parte del Ministero dell'interno, fu trasferito a quello dei culti, in questa medesima occasione fu esaminato appunto per incidenza se si potessero distaccare le scuole tecniche dal Ministero della pubblica istruzione, senza infrazione di principii costituzionali, e tutti convenimmo nell'avviso che ciò si potesse operare. Cosicchè sebbene il Consiglio dei ministri non sia intervenuto con particolare deliberazione, ne assume però tutta la responsabilità. »¹

Alla fine di questo discorso il presidente del Consiglio venne applaudito.

Un anno dopo e precisamente in occasione della discussione del 6 giugno riferita nel § 1, il ministro Manna faceva identiche dichiarazioni e diceva:

« È inutile che io ricordi alla Camera che il numero dei consiglieri della Corona e la divisione delle varie attribuzioni fra i diversi Ministeri sono cose lasciate al giudizio ed alla discrezione del potere esecutivo.

» La Camera può bene esprimere un voto sulla conservazione o sull'abolizione d'un Ministero; può, cosa molto più efficace, al momento della votazione del bilancio dare o negare i fondi. »²

Sei anni dopo, discutendosi nel 1869 il progetto di legge per la riforma dell'amministrazione centrale e provinciale, furono svolte le istesse teoriche.

A questo proposito ci piace riferire in quali termini si espressero gli onorevoli Minghetti e Crispi, e raccontare un incidente, il quale dà la misura delle intenzioni e dello spirito che animava le deliberazioni della Camera per ciò che ha tratto alla materia su cui versiamo.

¹ Presidente del Consiglio, discussione suddetta.

² Manna. Discussione 6 giugno 1863.

L'onorevole Minghetti con quella profonda dottrina che tutti gli riconoscono diceva :

« Io non vedo nessuna ragione costituzionale e non trovo esempi »
 » che si debbano per legge ripartire le attribuzioni del potere esecutivo.
 » Il diritto costituzionale richiede che degli atti governativi ci sia »
 » sempre un responsabile innanzi al Parlamento, ma in quanto al nu- »
 » mero dei ministri ed al reparto degli uffici loro, ciò deve potersi stabi- »
 » lire e mutare secondo convenienza ed opportunità.

» Tale è eziandio la pratica degli altri Governi rappresentativi, e »
 » se ben ricordo nella libera Inghilterra si è talvolta cambiato il nu- »
 » mero dei ministri senza intervento del Parlamento. »¹

L'onorevole Crispi così si esprimeva :

« I ministri, come esistono, attingono la loro origine a decreti reali. »
 » Uno dei più recenti Ministeri, la Camera non l'avrà dimenticato, fu »
 » costituito appunto con determinazione del potere esecutivo.

» A tal uopo, signori, debbo dirvi essere mia opinione che per »
 » quanto si riferisca all'azione del potere esecutivo, ampia deve essere »
 » data al medesimo l'autorità pel modo come le sue attribuzioni deb- »
 » bono essere esercitate.

» Il potere esecutivo non può nè dovrebbe avere altrimenti che la »
 » legge, che fissa lo scopo della sua istituzione, ed il bilancio dello Stato.

» Se un Ministero crede più logico che alcune attribuzioni passino »
 » dall'uno all'altro dei dicasteri di cui esso si compone, credo che que- »
 » sto debba poterlo fare. »²

Ed ora per sciogliere l'impegno contratto veniamo alla narra-
 zione dell'incidente, cui quella memorabile discussione diede luogo.

Il Ministero Menabrea aveva chiesto ed ottenuto dalla Commissione
 parlamentare, che si introducesse nel progetto di legge in esame un ar-
 ticolo il quale fissasse la giurisdizione della Camera in fatto di varia-
 zioni di Ministeri e di attribuzioni di ministri.

Sorsero contro quest'articolo, che fu l'11, oratori da tutte le parti
 della Camera, e ne fu chiesto reiteratamente il ritiro.

E fu bello vedere deputati pronti a combattersi nelle lotte quoti-

¹ Tornata 19 gennaio 1868, art. 11.

² Crispi, discussione suddetta, articolo 11.

diane della politica militante, riuniti sul terreno dei puri principii e della scienza.

Di fronte a questa unanime affermazione non sorsero che poche e timide voci, ed il Ministero, in ossequio al desiderio della Camera, manifestato per mezzo dei suoi oratori, rispose così, per mezzo del ministro delle finanze, onorevole Cambray-Digny:

« L'articolo 11, portato in questa proposta di legge, vi fu inserito a » proposta del Ministero.

» Il Ministero era stato condotto a suggerire alla Commissione » l'aggiunta di questo articolo, perchè non fosse facile a dar luogo a » trasporti di servizi da un Ministero all'altro, che in addietro qualche » volta si fecero non sempre con buon risultato. Ma il Ministero non » crede dovere insistere perchè questo articolo rimanga nella legge. » Quindi se ne rimette al giudizio della Camera, ed in quanto a lui » l'abbandona. » ¹

Il relatore dichiarò allora in nome della Commissione che:

« La Commissione era sempre stata di avviso che questa materia » dovesse cadere sotto l'azione della legge del bilancio, epperò non » aveva scritto su ciò alcuna speciale disposizione nel proprio progetto » di legge.

» E venuto il Ministero, come già altra volta ho avute l'onore di » dichiarare, a suggerire questo articolo e a dettarlo esso stesso.

» A noi allora è parso che in questo modo il potere esecutivo le- » gava a sè stesso maggiormente le mani, ed è parso per conseguenza » che una Commissione parlamentare non potesse rifiutare questa di- » sposizione procedente dalla sua iniziativa.

» Oggi il Ministero abbandona l'articolo.

» La Commissione adunque resta sul suo proprio terreno, non osti- » nandosi a conservarlo essa stessa. » ²

Ed il presidente della Camera, annunziando questo felicissimo accordo, diceva:

« Essendo adunque concordata la soppressione dalla Commissione e » dal ministro delle finanze, soppressione domandata già da vari depu-

¹ Ministro delle finanze, discussione suddetta, articolo 11.

² Bargoni, discussione suddetta, articolo 11.

» tati, mi pare che tutte le questioni relative a quest' articolo cadono » con l' articolo stesso. »¹

Così ebbe termine l' incidente di cui abbiamo parlato, e ciò dimostra sempre più, in modo incontrovertibile, che una giurisprudenza la Camera si aveva, da gran tempo, in ordine all' attributo della Corona proveniente dall' articolo 65 dello Statuto, e che in una sede opportunissima non volle innovare per nulla la giurisprudenza adottata.

Se è vero quindi che questa legge non fu votata, è vero però che moralmente l' articolo 11 fu votato e respinto, anzi qualche cosa di più, ritirato per libero ed unanime consenso dei discutenti.

Come dunque può essersi asserita la mancanza di una giurisprudenza in proposito; anzi l' esistenza di una giurisprudenza tutt' affatto opposta?

Come mai si è potuto, senza tema di essere smentiti, affermare, che le poche volte in cui si procedè per decreto reale, il decreto era stato autorizzato da una legge precedente o dall' invocazione insistente e reiterata del Parlamento?

Coloro i quali si appigliano a quest' ultimo argomento sembra non ragionino correttamente; imperocchè se fosse vero che a sanare l' illegalità può appena bastare una legge, noi non sapremmo concepire legale il decreto di soppressione del Ministero d' agricoltura e commercio del 1852, i decreti per l' istituzione della Commissione di belle arti, per la medaglia al valor civile, pel passaggio al Ministero dell' interno dei Monti di soccorso di Sardegna, pel passaggio alla giustizia di taluni servizi precedentemente addetti all' interno, per le Banche, per l' economato, ed altri di simil genere che qui sarebbe lungo enumerare, sul riflesso che furono ardentemente invocati, o ad altre leggi, che non li autorizzavano, si riattaccassero.

La logica è una, signori, e s' impone anche alle passioni individuali o di partito.

Se la teoria dei nostri avversari politici fosse vera, i decreti di simil genere sarebbero illegali, sia che promanino da Ministeri anteriori al 18 marzo o da Ministeri posteriori. Se invece è giusta la teoria che noi abbiamo professato, tutti sono legali e ragionevoli, così i primi, come i secondi.

¹ Presidente, discussione suddetta articolo 11.

Ci riserbiamo di parlare se sarà del caso di questi decreti e dei Ministeri che li emisero.

Per ora ci basti ricordare quel solo di cui si è parlato tanto in un senso e nell'altro: decreto che si riattacca da vicino alla legge sottoposta al nostro esame. Si disse che il decreto 5 luglio 1860 col quale si istituiva il Ministero d'agricoltura industria e commercio fosse stato la conseguenza della legge dello stesso giorno, e si è fatto ricorso ai più strani argomenti per sostenere questo assunto, senza tener conto, perfino, del linguaggio legislativo, che da solo sarebbe valso a dirimere ogni quistione.

Ebbene, valga a dissipare ogni illusione una riflessione, conseguenza d'una notizia che vi abbiamo dato in principio.

Nel giorno stesso in cui si discuteva alla Camera ed al Senato il progetto di maggiori spese per l'attuazione del Ministero di agricoltura e commercio, il ministro Corsi assisteva alla Camera ed al Senato con la qualità di ministro di agricoltura e commercio, e con tal qualità, appunto, prendeva parte alla discussione.

Dopo ciò, chi oserebbe ancora sostenere che il Ministero suddetto fu istituito per decreto reale dipendente da una legge; quando anzi invece il ministro ebbe vita prima che il Ministero fosse stato legalmente creato?

Se la passione non ci fa velo, crediamo d'aver adempiuto all'incarico ricevuto, e d'aver dimostrato indiscutibilmente che noi possediamo una giurisprudenza completa intorno alle attribuzioni della Corona per la nomina e il numero dei ministri, e che in base alla legislazione ed alla giurisprudenza fin'oggi esistenti, i decreti del 26 dicembre non meritano censura e non possono dirsi illegali. Mancheremmo al nostro dovere se non inserissimo i seguenti periodi che l'onorevole Minghetti in nome della minoranza domandò facessero seguito al ragionamento della maggioranza.

Nel farlo di buon grado riserbiamo i diritti del nostro relatore per dimostrare quando sia il caso che la relazione storica è fedele e completa. Ed eccovi ora senz'altro i periodi di cui è stata chiesta l'inserzione:

« La minoranza reputa illegale l'abolizione per regio decreto del Ministero d'agricoltura, industria e commercio.

» La minoranza reputa inoltre inopportuna l'abolizione medesima, e crede conveniente ricostituirlo.

» La minoranza non ha potuto a meno di notare che la parte storica non è completa. »

§ III. — Abbiamo detto nel § I che i decreti del 26 dicembre avevano messo in movimento la pubblica opinione, ed avevano dimostrato che sulla tesi in esame il paese non la pensasse come erasi creduto dal Governo, fondandosi sui criteri espressi per tanti anni nel seno della rappresentanza nazionale.

Ora aggiungeremo che appena si sparse la notizia della soppressione del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, da ogni lato piovvero reclami, proteste e domande di municipi, di camere di commercio, d'istituti agrari, di corpi morali.

Se a produrre tanta unanimità di consenso influisse il bisogno vero e sentito dell'esistenza del Ministero di agricoltura e commercio, o se invece questo coro concorde trovasse la sua base in quel legame di simpatia e d'interessi che esiste fra l'amministrazione centrale, ed i corpi e Consigli che ne dipendono, di cui ha discorso l'onorevole Alvisi nell'allegato A della sua già ricordata relazione, noi non sappiamo.

Quello che è certissimo però si è che la manifestazione fu solenne; e noi riconosciamo che avrebbe mancato ai più elementari doveri qualunque Governo, quando non l'avesse presa in seria considerazione.

Se una delle maggiori e più belle prerogative del popolo di una libera nazione si è quella di manifestare pubblicamente e pacificamente i propri desiderii, uno dei maggiori doveri degli uomini politici, e segnatamente di coloro che hanno in mano la somma del pubblico reggimento, si è di dare ascolto a queste manifestazioni e di soddisfarle quando assumono la forma di universalità.

E se per ciò fare, dovessero sacrificarsi vecchi e lodevoli convincimenti, questo sacrificio è doveroso, è onesto, è legittimo, imperocchè ostinarsi sarebbe esercitar tirannia, e la tirannia, da chiunque promani, arreca sempre con sè reazione e disordini.

Noi quindi intendiamo e ci spieghiamo la risoluzione adottata, in ossequio ai principii che abbiamo manifestato, ed anzi la lodiamo altamente.

Coerenti a questa risoluzione, ed anche, se vuolsi, alle idee individualmente professate, il Ministero Cairoli, succeduto al secondo gabinetto Depretis, nella tornata del 26 marzo annunziò il suo fermo proposito di voler ricostituire il dicastero d'agricoltura industria e commercio

universalmente desiderato, lasciando giudice la Camera della convenienza di conservare, o no, il Ministero del tesoro.

Questa condotta così naturale, così conseguente ai principii che abbiamo esposti, interpretata con spirito di parte, diede luogo ai più strani giudizi ed ai più curiosi commenti.

Si volle leggere, a forza, nelle parole del presidente del Consiglio un biasimo ed una censura per la passata amministrazione, composta di amici personali e politici del presidente del Consiglio e del presente gabinetto.

La verità si è che quelle parole non debbono essere intese se non come un doveroso e legittimo atto d'ossequio alla pubblica opinione, e l'espressione di una onesta e rispettabilissima convinzione personale dei membri che compongono il gabinetto; alla quale opinione l'onorevole Cairoli, con quella lealtà che è la più bella delle sue splendide virtù, contrapponeva l'opinione rispettabile ancora di altri molti, che in questo la pensavano in modo alquanto diverso.

E si è per sciogliere la promessa fatta che il Ministero nella tornata del 16 corrente vi presentava il progetto di legge, sul quale abbiamo l'onore di riferire.

Dopo le considerazioni premesse, in nessuno sorse mai il dubbio che il progetto di ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio potesse non essere accolto favorevolmente.

Solo si propose di votare per separazione una proposta tendente a stabilire che il Ministero fosse ricostituito sopra basi più omogenee.

Messa la proposta a partito fu votata la ricostituzione all'unanimità, e la parte relativa all'omogeneità a grande maggioranza.

La maggioranza della Giunta generale quindi credendo di essere nel vero e col Governo sostenendo la ricostituzione del Ministero con servizi più omogenei, si pronunziò in questo senso, consigliando il Governo a non volersi distaccare da questi principii, anche in questo primo periodo di provvisoria ricostituzione.

Abbiamo detto che noi credevamo, così facendo, trovarci nell'orbita dei desiderii del Governo, e crediamo di non esserci male apposti, quando poniamo mente allo sviluppo dei fatti che si sono succeduti.

La risoluzione manifestata alla Camera il 26 marzo, se costituiva l'impegno di far rivivere l'organismo soppresso, non importava già che dovesse essere quale era una volta composto.

Se infatti un concetto diverso avesse presieduto alle risoluzioni adottate, è a supporre che col redivivo Ministero, le cause di opposizione e di attriti che per sedici anni fecero l'argomento di tutti i discorsi degli oppositori, si sarebbero rinnovati.

Questo il Governo non poteva volere, e non volle, e di ciò abbiamo sott'occhio indubbie testimonianze.

Il decreto col quale si riuniva una Commissione per studiare e riferire in ordine ai due Ministeri di agricoltura e del Tesoro, non poteva avere, come non ebbe, altro significato all'infuori di quello di studiare quali fossero le materie che meglio convenisse aggregare per produrre dicasteri omogenei e razionalmente composti.

E questo concetto comprese, studiò ed illustrò quell'egregia Sotto-Commissione alla quale fu deferito l'esame del quesito in ordine al Ministero di agricoltura e commercio.

La splendida relazione dell'illustre economista senatore Boccardo, serve a testimoniare che in questo concetto entrò a gonfie vele l'onorevole referente.

Senza tutte accettare le idee manifestate dall'onorevole Boccardo, sulle quali non potrebbesi portare un giudizio coscienzioso prima di averle studiate e discusse ad una ad una, la vostra Giunta è per credere che il concetto informatore di essa sia esattissimo, quantunque possa condurre a conseguenze pericolose, se fosse accettato senza riserva; e non venisse attagliato alle cose di quaggiù, discendendo dai sereni campi del postulato scientifico.

Quella relazione è luce e può illuminare i passi del Ministero nel difficile cammino, lungo il quale deve raccogliere e riunire le materie che vuole affidare al risorgendo Ministero.

Ma essa, come ogni luce proveniente da materie incandescenti, può bruciare se vi si avvicina troppo e senza riserva la mano.

Noi siamo quindi d'avviso che il Ministero ha ben fatto, procurandosi lumi da persone competentissime, e crediamo che ha fatto anche meglio chiedendovi la facoltà di affidare provvisoriamente per decreto reale al Ministero di agricoltura e commercio, quei servizi che crederà, salvo alla Camera di pronunziarsi sulla bontà o meno di questa aggregazione, quando saranno presentati gli organici, giusta la riserva contenuta nell'articolo 3 della presente legge.

Con la facoltà invocata all'articolo 1 piglia maggiore consistenza il

concetto da noi attribuito al Governo, di voler comporre altrimenti di quel che fu il Ministero d'agricoltura e commercio, e si rende possibile l'attuazione di una riforma, la quale se dovesse farsi davanti la Camera incontrerebbe tutti quegli ostacoli che leggi di questa natura incontrano sempre, presso qualsiasi corpo legislativo.

Noi dunque vi preghiamo, poichè il Governo lo desidera, d'accordargli la facoltà da esso richiesta col rammentato articolo primo.

L'articolo secondo col quale il Governo chiede la facoltà di riunire in un bilancio unico i fondi stanziati e disponibili nei diversi ministeri per servizi che saranno attribuiti al Ministero d'agricoltura, industria e commercio sollevò una viva discussione.

Si osservò dalla minoranza che la facoltà chiesta con quest'articolo non si dovesse concedere al Governo per non produrre intralci nella scrittura ed imbarazzi seri ai ragionieri. E movendo dall'idea che l'unità contabile del soppresso Ministero d'agricoltura industria e commercio non è ancora scomposta, si sostenne che anzichè scomporsi nel secondo semestre, la qual cosa produrrebbe molte difficoltà contabili, conveniva adottare i bilanci nella forma della prima previsione per l'esercizio 1878.

Prima di entrare nel merito della quistione e guardarla dal punto di vista contabile la maggioranza della Giunta dovette osservare che il sistema proposto poteva condurre ad erronee conseguenze.

Di fatti se la proposta della minoranza fosse stata accolta che cosa sarebbe avvenuto?

Sarebbe avvenuto che la quistione sollevata dalla minoranza istessa di votare la necessità di ricostituire il Ministero d'agricoltura e commercio quale era, verrebbe a ricomparire.

Sarebbe avvenuto che la facoltà implicita domandata con l'articolo primo, di ricomporre il Ministero in modo più omogeneo, sarebbe diventata inane.

E sarebbe, per una ragione a *similitudine*, avvenuta la riunione in unico bilancio, nella forma di quello di prima previsione, dei bilanci del ministro delle finanze e del tesoro; quando invece erasi deliberato il contrario con l'unanime consenso del Governo e della Sotto-Commissione delle finanze, adottato quindi dalla Giunta generale, come diremo fra breve.

Tutte queste osservazioni si affacciarono alla mente della Commis-

sione, ma bisognava pur vedere se gl' inconvenienti contabili lamentati esistessero, e se da questo punto di vista correva obbligo di prendere un qualche provvedimento.

Si venne adunque allo esame di merito e fu osservato in primo luogo che se gl' inconvenienti contabili affacciati avessero potuto verificarsi, certamente sarebbero stati avvertiti dalla ragioneria generale, e sottoposti all' alto apprezzamento del ministro ordinatore dei bilanci.

Or niente di tutto ciò riscontrasi nella relazione che accompagna il bilancio di definitiva previsione.

Ma qualche cosa di simile aveva dovuto essersi verificato pel passato, si disse, e s' invocò l' autorità dell' esperienza.

Su questo terreno le spiegazioni che vennero alla maggioranza da parte della minoranza non trovarono il conforto dei fatti.

Ed in vero allorchè la prima volta sotto il nostro regno d' Italia s' istituì, o ricostituì, il Ministero di agricoltura e commercio, con l' articolo 3 della legge per la provvista dei fondi per l' attuazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio si disse:

Art. 3.

« Sarà pure provveduto con decreto reale al trasporto dai bilanci » dei diversi Ministeri a quello di agricoltura, industria e commercio » dei fondi che al 1° luglio 1860 risulteranno disponibili pei servizi di » competenza di questo Ministero. »

Or chi oserebbe affermare che l' articolo 2° del presente progetto di legge non sia, se non la copia, il ricalco certo del suddetto articolo 3?

E se questa disposizione potè scriversi ed attuarsi allora, perchè non potrebbe scriversi ed attuarsi anche adesso?

Fu obbiettato che malgrado la legge tale disposizione non venne applicata; ma il fatto dimostrò invece che il trasporto prescritto dal rammentato articolo 3 fu operato a metà anno, e che il bilancio del nuovo Ministero fu redatto; siccome ne fan fede il decreto 25 luglio 1860 firmato Vegezzi e la annessa tavola A.

Se questo è vero, è vero altresì che non erravano i nostri onorevoli contraddittori affermando che nel 1852 non si operò il trasporto dei fondi del soppresso Ministero d' agricoltura e commercio. Di fatto noi abbiamo dovuto osservare che venne violato l' articolo 5 del decreto, il quale suona così:

« Articolo 5. Il ministro delle finanze provvederà pel ripartimento

» fra i diversi Ministeri coerentemente alle attribuzioni loro affidate,
» dei fondi stanziati pel servizio del suddetto soppresso Ministero. »

E con ciò resta sempre più messo in sodo che la opportuna disposizione non mancava in quel decreto-legge, segno evidente che neanche allora si credette al danno che ne sarebbe venuto ai lavori contabili.

Ma a rasserenare sempre più la Camera, aggiungeremo che, salvo un qualche maggior manuale lavoro proveniente dalla chiusura dei conti e dalla apertura di nuovi, nessun ostacolo o impedimento si attende da questa disposizione la ragioneria generale come ne fan fede le risposte a vari quesiti del relatore fatte dal ragioniere generale, che allighiamo alla lettera A.

Stando così le cose, la maggioranza della Giunta generale sempre più convinta che gli argomenti, la esperienza e le assicurazioni ricevute vengono in soccorso delle proprie idee, vi prega di fare buon viso all'articolo 2 del progetto ministeriale, e votarlo tal quale è nella sua interezza.

Poche e brevi riflessioni ci vengono alla mente in occasione dell'articolo 3 del presente progetto di legge.

Può e deve ammettersi che se nell'animo d'alcuni ha esistito la convinzione che la facoltà di aumentare e diminuire i ministri è determinarne le attribuzioni risiede nel potere reale, e se questo concetto hanno potuto essi deteggere dalla lunga e costante giurisprudenza nostrana ed estera; altri invece potè ritenere l'opposto, basandosi sopra una mancanza di definizione precisa, ed interpretando le facoltà e le prerogative del Parlamento nel modo più assoluto.

Or se nulla può dirsi per incolpare il procedere di coloro i quali la pensano nel primo modo, non è men desiderabile che il dubbio si chiarisca, anche così come vuole chiarirlo il presente Gabinetto. E sarebbe strano che quando un Ministero viene con la propria iniziativa a risolvere a favore delle prerogative parlamentari ciò che sinora poteva costituire se non altro un dubbio, una Commissione parlamentare volesse opporsi ad una proposta che ha per iscopo di regolare per legge gli organici definitivi dell'amministrazione centrale dello Stato.

Vi preghiamo quindi a voler votare di buon grado l'articolo 3.

Ma non possiamo por termine a questo paragrafo senza inserire una avvertenza che qualcuno della minoranza volle si annettesse alla relazione e che la Giunta accolse di buon grado.

Essa suona così :

« La Commissione pur affermando nella sua maggioranza di doversi
 » ricostituire il Ministero d'agricoltura industria e commercio sopra
 » basi più *omogenee* non discusse nessuna delle mansioni da togliere o
 » aggiungere, benchè qua e là i singoli membri ne abbiano fatto dagli
 » accenni per motivare e giustificare la risoluzione adottata, dell'ordi-
 » namento del Ministero su basi più omogenee.

» Quindi la relazione non deve intendersi nel senso che la Commis-
 » sione abbia voluto fare l'una o l'altra affermazione, ma invece volle
 » tutto lasciare impregiudicato. »

§ IV. — Saremmo al termine di questo qualunque siasi lavoro se non si fosse stabilito di trattare a proposito di questo progetto di legge la questione sollevata in seno della Commissione del bilancio, sul Ministero del Tesoro.

A prima giunta potrebbe sembrare che le questioni intorno al Tesoro non abbiano nulla di comune colla legge in disamina. Ma ove si rifletta, come fu fatto osservare in principio, che hanno unica origine e mirano a raggiungere unico scopo contabile, si converrà di leggieri che essi s'intrecciano all'ombra dello articolo 2° della presente legge.

Quale dovrà essere il metodo a seguire per trattare questa questione ?

Non sarà certamente quello che abbia per obiettivo l'esame della convenienza e dell'opportunità di questo Ministero, imperocchè vuolsi lasciare la questione insoluta ed impregiudicata finchè un esame largo e ponderato sarà permesso.

Egli è piuttosto dal punto di vista del bilancio attuale che la questione va considerata, per sapere se convenga conservare la forma ai bilanci attribuita, onde non si pregiudichi in modo indiretto la questione della esistenza del Ministero del Tesoro.

Sotto questo punto di vista abbiamo già qualche cosa detto precedentemente, quando svilupparammo tutte le questioni d'ordine generale che alla forma dei decreti si riferivano.

Nè altrimenti era possibile praticare, e di ciò la Giunta si convinse, quando affidò l'incarico di riferire, anche sul tesoro, al relatore della legge in esame, con unica relazione.

Non riesamineremo dunque quale fu l'origine del Ministero del Tesoro facendo solamente osservare che gli argomenti già svolti nel 2°

e 3° paragrafo suffragano talmente la tesi presente, che non occorrerebbe altro che ripeterli. Sorvoleremo altresì sulla questione di opportunità, imperocchè parci si confonda con la questione di merito.

Nondimeno, a giustificazione dell'operato di coloro che lo crearono, e di quelli che ne prolungano l'esistenza, pur riservandosi ogni libertà d'azione onde pronunziare un prudente e ponderato giudizio sulla convenienza di mantenere questo Ministero, noi rammenteremo come esso attingesse la sua ragione di esistere nei precedenti parlamentari.

È certo che in questi 16 anni il lavoro addossato sulle spalle del ministro delle finanze fu ognora di una grande, saremo per dire, colossale importanza, e di una responsabilità immensa. Sia che si esamini lungo il periodo in cui più che altro bisognava pensare al compito di tesoreria per vivere alla giornata col minor numero possibile di palpiti; sia che si consideri nel periodo dell'incremento delle imposte, necessarie, anzi indispensabili, per raggiungere un compatibile equilibrio fra le entrate e le spese; sia infine che si apprezzi in quest'ultima fase in cui la trasformazione dello assetto tributario s'impone a qualunque ministro delle finanze onde toccare un fine stabile duraturo; egli è evidente che è tale e tanta la mole del lavoro, da spaventare le menti più robuste ed i più passionati atleti intellettuali.

Prendendo le mosse da simili considerazioni fu sempre creduta utile cosa l'alleggerire il carico del ministro delle finanze, ripartendo il Ministero in due, o creando una responsabilità parlamentare e politica per le attinenze ed i bisogni di tesoreria.

E difatti noi vediamo nel 1865 l'onorevole Sella venir fuori con la proposta di un Consiglio del Tesoro composto di due ministri responsabili sotto la dipendenza del ministro delle finanze,¹ e l'onorevole Scialoja, in una sua esposizione finanziaria, quella del 22 Gennaio 1866, far suo il concetto suddetto.

« Vi propongo, signori, egli diceva, che alla testa del Tesoro vi sia un Consiglio e che questo Consiglio del Tesoro abbia certe attribuzioni per le quali tutte le spese dello Stato fatte dalla finanza o da altre amministrazioni abbiano un amministrativo ed interno riscontro, una verifica precedente alla finale loro determinazione, in modo che sarà

¹ Relazione sul progetto di legge per la contabilità dello Stato, presentata il 19 dicembre 1865. Documento 42, pag. 24.

» più facile al ministro delle finanze impedire quelle spese che egli oggi
 » deve accettare, poichè sono consumati gli impegni pei quali hanno ad
 » essere fatte ed ai quali fu estraneo. »¹

E come nel mondo fisico, nel mondo morale quando un'idea è par-
 torita progredisce da sè e cresce; così questo concetto giustissimo del-
 l'onorevole Sella fece strada nel mondo parlamentare nostro, e noi lo
 vediamo crescere, progredire e prendere le forme adulte d'un Ministero
 del Tesoro. Infatti, la Commissione dei Quindici, di cui l'onorevole Sella
 fu tanta parte, presentò alla Camera la primitiva idea così modificata:

« Nel primo regno d'Italia (scriveva) esemplare spesse volte citato
 » e rare volte imitato, v'era uno speciale Ministero del Tesoro a cui ri-
 » maneva affidata esclusivamente la cura dell'incasso del pubblico da-
 » naro e del giro dei fondi secondo le assegnazioni della legge del bi-
 » lancio. Questa istituzione potrebbe essere utilmente riprodotta o sotto
 » forma di Ministero distinto, o, se meglio piaccia, sotto forma di un
 » Consiglio del Tesoro direttamente responsabile dei pagamenti, in guisa
 » che nè un solo ministro, nè l'intero Consiglio dei ministri abbia ar-
 » bitrio di alterare le distribuzioni e l'effettuazione delle spese asse-
 » gnate. »²

Qual meraviglia dunque se con questi ricordi alla mente l'onorevole
 Depretis abbia presentato il progetto di legge del 27 Marzo 1877, n. 87,
 e visto che era arenato negli uffici della Commissione incaricata di stu-
 diarlo, a far breve e meglio, abbia deliberato di avvalersi delle facoltà
 concessegli dall'articolo 65 dello Statuto, per ottenere quello che usando
 di deferenza non aveva potuto ottenere?

Ma è inutile di più oltre intrattenerci in merito, perocchè diversamente
 saremmo condotti ad esaminare:

- 1° Le molteplici e distinte attribuzioni del Ministero delle finanze;
- 2° La compatibilità e la utilità della riunione di queste funzioni in
 una stessa persona;
- 3° L'esercizio di queste funzioni in ordine alle attribuzioni devo-
 lute alle ragionerie dei vari dicasteri dalla legge di contabilità del 1869;
- 4° Le ragioni che hanno impedito la regolare funzione del Mini-
 stero del Tesoro in questo primo periodo della sua esistenza.

¹ Scialoja, Esposiz. finanziaria, tornata 22 Gennaio 1866, Doc. 44B, pag. 17.

² Relazione Correnti suddetta, § XXIV, pag. 74.

Tutto l'anzidetto rientrando nell'ordine degli studi che il Ministero ha promesso d'intraprendere, c'induce ad astenerci da ogni particolare disamina, sino al giorno in cui saremo chiamati a deliberare sul risultato dei suoi studi.

Non pertanto egli è certo che il Ministero delle finanze così com'è non funziona bene: ed una riforma in proposito è da tutti sentita.

Affrettando coi nostri voti questa riforma, a noi per ora preme che le cose restino quali sono, affinché il ministro, investito delle attribuzioni di due Ministeri diversi e distinti, giudichi dove sta il difetto, avvisi al da fare, elimini gl'inconvenienti e li corregga.

E si è appunto in questo divisamento, che essendo caduti d'accordo col Governo sulla necessità di mantenere separate le scritture dei due Ministeri, quello delle finanze e quello del Tesoro, proponiamo al vostro voto il seguente ordine del giorno che fissa i termini della discussione, ed afferma il principio che si conservino le scritture ripartite nel modo come vi furono presentate, pur mantenendo la interinalità del Ministero del Tesoro, la quale verrà affidata alle cure ed alla sapienza del ministro delle finanze.

Eccovi dunque l'ordine del giorno proposto di accordo fra la Sotto-Commissione di finanza e gli onorevoli ministro delle finanze e presidente del Consiglio, accettato dalla maggioranza della Giunta generale del bilancio, che noi vi preghiamo di votare.

MORANA, *relatore.*

ORDINE DEL GIORNO.

« La Camera :

» Ritenuto che la repartizione del Ministero delle finanze in due Ministeri rimarrà impregiudicata, finchè il Parlamento non avrà preso le sue deliberazioni sul riordinamento delle amministrazioni centrali dello Stato ;

» Ritenuto che fino a quella deliberazione del Parlamento verrà conservato l'*interim* del Ministero del Tesoro :

» Passa alla discussione dei bilanci della spesa del Ministero delle Finanze e del Tesoro sulla base degli stati di definitiva previsione per l'anno 1878. »¹

¹ Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Sessione 1878. — Stampato N.º 54 A.

Tornata del 4 Giugno 1878.

Presidente. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge per la ricostituzione del Ministro d'agricoltura, industria e commercio.

Si dà lettura del progetto di legge.

(Il segretario Quartieri legge il progetto di legge).

La discussione generale è aperta.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Spaventa. *(Conversazioni).*

Prego gli onorevoli deputati di far silenzio e di riprendere i loro posti.

Spaventa. Signori, io avrei sperato che l'onorevole Presidente del Consiglio, essendo persuaso, come sono io, che il decreto regio del 26 Dicembre scorso, col quale fu abolito il Ministero di agricoltura e commercio, eccedesse le facoltà del potere esecutivo, volesse pregare Sua Maestà di revocarlo in ossequio alle nostre istituzioni. In tal modo il Ministero di agricoltura, industria e commercio sarebbe rinato dalle sue ceneri col suo proprio bilancio e con la sua piena e legale autorità senza bisogno di questa legge, salvo il rivederne e ricomporne definitivamente le attribuzioni nella legge di organizzazione generale delle amministrazioni centrali, che il Ministero ci promette.

Se non che, come canta il poeta:

..... non lice
Agli Dei disfar ciò che fer gli Dei.

E se tale è l'origine superiore di questa legge, a me converrà infine di acconciarmivi, purchè per questa via si faccia la ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, che io desidero ed approvo.

Io dirò in modo affatto sommario, o signori, le ragioni per cui desidero un Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Nella legislazione e nell'amministrazione di uno Stato le considerazioni economiche hanno acquistato oggi tale e tanta importanza quanta ve ne aveva prima, e ve ne ha ancora, la cognizione del diritto.

Le discipline economiche richiedono oggi come richiedeva e richiede ancora la cognizione del diritto, un organo proprio nei Consigli di ogni Governo civile.

Ed infatti, o signori, non vi è quasi nessuno dei grandi Stati civili che non abbia una simile istituzione.

Un'altra ragione, per cui io voglio un Ministero di agricoltura, industria e commercio, è che vi sono oggi alcune condizioni generali dello sviluppo economico di una nazione, le quali nessuno Stato civile può fare a meno di prendere ad oggetto delle sue cure; sia sotto forma di gestione, sia sotto forma di ispezione. Esse formano un ramo talmente sostanziale e così distinto da ogni altro ramo della pubblica amministrazione, da richiedere una speciale iniziativa ed una speciale responsabilità, che sono i caratteri propri e veri di un ministro.

L'abolizione quindi del Ministero di agricoltura e commercio fu per me più che un errore, una colpa.

Ma mi acconciò forse a questo progetto di legge per un'altra ragione, signori, ed è questa. Esso ci porge l'occasione di esaminare lo stato del nostro diritto pubblico, circa un punto delicatissimo; quello cioè se, e in che misura, il potere esecutivo può provvedere da sé alla sua organizzazione.

Questo esame è tanto più importante, inquantochè (se vi prendono parte uomini più competenti in queste materie di quel che io non sono) il Governo potrebbe trarne lumi per il progetto di legge, per la riorganizzazione dell'amministrazione, che egli prepara.

Peraltro la Commissione generale del bilancio, con la chiara ed accurata relazione che ha premesso a questo progetto di legge, parrebbe quasi togliere ogni importanza a questa discussione, dappoichè essa dice che noi abbiamo già una giurisprudenza formata su questo argomento. La relazione dice che è anzi indiscutibilmente dimostrata la legittimità dei decreti del 26 Dicembre. Se veramente le cose stessero così, questa discussione sarebbe inutile; ma io credo che stieno precisamente al contrario. Io credo che vi sia una giurisprudenza formata in un senso perfettamente opposto a quello indicato dalla Commissione del bilancio. Io credo che vi sia qualche cosa d'indiscutibilmente dimostrato ma credo che ciò sia la illegittimità dei decreti del 26 Dicembre. Questo dissenso prova la necessità della discussione.

Ed invero il parere dato dalla Commissione del bilancio arguisce la persuasione, in cui essa era che questa discussione fosse inevitabile.

Però l'onorevole Depretis che è il più interessato in questo dibattito è uscito, mi pare, da un bel pezzo dalla minore età e non aveva

bisogno di un atto di volontaria giurisdizione per affrontare questo giudizio. Vi è anzi chi potrebbe vedere nel parere di una Commissione di cui l'onorevole Depretis è il presidente, sopra la quistione a cui accennavo, confuso in una sola coscienza il giudizio del magistrato e l'interesse del litigante, l'*ego te absolvo* del prete ed il *me poenitet* del peccatore.

Ma lasciando questo lato accidentale della cosa, il valore reale del parere della Commissione del bilancio rimane quello che esso è, e sia per l'autorità e dignità dell'ufficio, sia per la qualità delle persone da cui quel parere ci è dato, merita tutto il nostro esame. Ed è ciò che mi propongo di fare.

Ma prima permettetemi, o signori, che io sgombri l'orizzonte, nel quale desidero di collocare e mantenere il punto di diritto costituzionale che intendo di discutere dinanzi a voi, da tutte le considerazioni accessorie che vi si possono fare intorno; accessorie sì, ma che pure hanno qualche importanza nella presente questione.

E per prima noi non possiamo a meno, o signori, di ricordare come e quando i decreti del 26 Dicembre furono firmati. Essi furono firmati da Sua Maestà Vittorio Emanuele II in Torino il giorno 26 Dicembre scorso, sopra la proposta di un Consiglio di ministri, i quali, secondo me, non potevano esercitare legittimamente la loro autorità, perchè non avevano ancora prestato giuramento nelle mani di Sua Maestà, giuramento che fu prestato in Roma soltanto il giorno 29 Dicembre.

Noi non possiamo a meno di ricordare che la legge del bilancio dello Stato, colla quale il Parlamento aveva votato il denaro occorrente a tutti i pubblici servizi commessi alla cura ed alla responsabilità dei nove ministri esistenti, era stata sancita appena 10 giorni innanzi; e nella discussione che aveva avuto luogo sopra il bilancio non sorse mai a nessuno il dubbio nè alcuno manifestò il minimo presentimento della fine miserabile che era preparata al Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Io mi domando: come mai l'onorevole Depretis, il quale certamente doveva meditare fin d'allora una riforma così grave negli ordinamenti superiori del Governo, avendo l'occasione di aprirsene con questa Camera, non senti il dovere di manifestarci i suoi intendimenti per conoscere quale fosse l'avviso di quest'Assemblea sopra una simile questione?

Altrettanto si può dire del decreto che riguarda la creazione del Ministero del Tesoro. Noi non possiamo a meno di ricordare che dieci mesi innanzi l'onorevole Depretis presentava un progetto di legge a questa Camera per istituirlo, e che il Parlamento non aveva preso peranco alcun partito su quella istituzione; ed ora l'onorevole Depretis si faceva lecito di suo arbitrio di crearlo senza il consenso del potere legislativo.

O, signori, dacchè il regno d'Italia fu costituito, noi non abbiamo visto nulla di simile. Molte, varie, frequenti mutazioni sono avvenute nell'organizzazione dei nostri uffici pubblici, molti sono i biasimi e le scuse che noi abbiamo udite contro o a favore dei Ministri che le fecero, ma un organismo intero dello Stato scomparso, un altro creato *ex nihilo* non si era visto ancora.

Ora se vi è chi crede che questi atti siano di poca importanza, io mi permetterò di ricordargli la sentenza di un pubblicista moderno dei più illustri.

L'organizzazione dei Ministri, dice lo Stein, vale quanto l'organizzazione stessa dello Stato.

Lo ripeterò con le stesse parole tedesche, di origine latina e quasi intelligibili a tutti: *die Organisation der Ministerien, die Organisation der Staates selbst bedeutet...*

Se vi è chi crede che possa lasciarsi al potere esecutivo l'organizzazione dei Ministri, io gli ricorderò la sentenza di Barrère, del famoso membro della Costituente francese: *l'organisation des Ministères, c'est la création du Gouvernement.*

Se v'è chi crede che si possa lasciare simile facoltà al Governo senza danno, gli ricorderò le parole colle quali il buon Garnier-Pagés lamentava ciò che accadeva nel suo paese prima del 1848.

« Ad ogni nuova distribuzione di portafogli, diceva Garnier-Pagés, i ministri si spartiscono gli affari e gli impiegati a modo dei barbari, i quali facevano due parti del mantello e dell'armatura del vinto. »

Mazzarella. Ne abbiamo viste tante di...

Presidente. Non interrompa.

Spaventa. E in altro luogo soggiunge: « Non sono più i ministri che debbono essere fatti pei Ministeri, ma i Ministeri per gli amministratori. » Non vi pare, signori, che queste parole calzino a capello alle metamorfosi succedute presso di noi alla fine del Dicembre scorso?

Noi non possiamo neppure dimenticare la viva polemica che si suscitò dappertutto intorno ai decreti stessi. Debbo dirlo con compiacenza: una tale polemica, non ostante qualche troppo vivace personalità, dimostrò che la coltura politica nel nostro paese ha fatto dei progressi notevoli. Le conclusioni a cui quella disputa è pervenuta, non possono tenersi ispirate da spirito di parte anzichè da amore sincero per lo sviluppo delle nostre istituzioni. Giornali di destra e giornali di sinistra hanno sostenuto ugualmente l'incostituzionalità e la inopportunità dei decreti del 26 Dicembre.

Infine noi non possiamo dimenticare i voti e le proteste dei comizi agrari e delle Camere di commercio; voti e proteste nelle quali non v'ha chi possa distinguere l'impulso di un partito piuttosto che di un altro; che anzi la Commissione stessa ha riconosciuto essere essi l'espressione schietta del sentimento del paese.

La questione adunque, o signori, è già nel paese e ci viene dal paese; essa s'impone a questa Camera e non possiamo non discuterla.

De' due lati, che essa ha, l'aspetto costituzionale e quello della convenienza e opportunità, io nel mio discorso non mi occuperò se non del primo. Entro quindi nel cuore dell'argomento.

Il principio dal quale dobbiamo muovere, o signori, per risolvere la questione di cui si tratta, s'intenda da ognuno, non può essere se non il concetto del potere esecutivo, nel nostro sistema politico, come è definito nello Statuto e come si è venuto esplicando nelle nostre leggi e nei nostri usi costituzionali.

Per l'articolo 5 dello Statuto il potere esecutivo appartiene solo al Re; per l'articolo 6 il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi senza poterle però sospenderne o dispensarne.

In queste facoltà costituzionali del potere esecutivo è compresa quella di crearsi i propri organi per l'esecuzione delle leggi, e adattarli alle esigenze mutabili della realtà? Qui sta il problema. Ora, o signori, nei termini in cui il potere esecutivo è definito dallo Statuto, formalmente, espressamente al potere esecutivo non è attribuita alcuna facoltà organica.

Il potere esecutivo nomina a tutte le cariche dello Stato, dice lo Statuto, ma non dice che il potere esecutivo istituisca lui tutte le cariche dello Stato, e tanto meno che ne determini le attribuzioni.

Lo Statuto dice che il potere esecutivo fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi. E qui, ne convengo, può esservi una facoltà del potere esecutivo di crearsi anche gli organi suoi. Ma, signori, considerate bene questo punto. Se lo Statuto non toglie che il decreto possa supplire in alcuni casi ciò che manca alla legge, per esempio, l'istituzione e determinazione degli organi necessari per l'esecuzione dappoichè altrimenti la legge resterebbe inesequibile, lo Statuto medesimo non toglie che la legge determini il suo soggetto, in tal guisa e così compiutamente, da non lasciare nessun posto al decreto ed al regolamento, neppure per la istituzione degli organi, e distribuzione delle loro funzioni.

Lo Statuto non definisce in che consiste il decreto, e in che consiste la legge, e non pone alcun limite preciso tra l'uno e l'altra.

Lo Statuto non ha fatto e non poteva fare queste definizioni; lo Statuto se ne è rimesso alla realtà e verità delle cose. E la realtà e verità delle cose, o signori, sapete qual'è? È questa: il potere esecutivo, come qualunque potenza morale, viva e reale, deve avere in sè la possibilità di adempiere al suo scopo, e quindi la facoltà di crearsi gli organi nelle cui funzioni quello scopo si realizza; altrimenti esso non sarebbe un potere organico, ma un morto e inerte meccanismo.

Ma, o signori, il potere esecutivo non è un organismo che vive e sta da sè; esso è compreso in un organismo superiore, nell'organismo dello Stato, dove non è tanto coordinato, quanto subordinato al potere legislativo. La sua attività organica quindi ha e non può non avere dei limiti. Ora di questi limiti alcuni sono espressi, altri impliciti; qualcuno generale, altri speciali. È un limite espresso e generale quello di cui parmi si contenta la Commissione del bilancio, cioè l'approvazione del bilancio, riservata al Parlamento, senza il cui assenso nessuna spesa può farsi, neppure per le istituzioni necessarie alla esecuzione delle leggi.

Ma, o signori, di questo limite tanto vantato, io non nego certo la grandissima importanza, no; ma esso si ritrova financo nelle costituzioni feudali, dove i Parlamenti erano convocati a votare i sussidi e deliberare leggi di puro diritto privato.

Vi sono però, o signori, nello Statuto anche dei limiti espressi e speciali all'attività organica del potere esecutivo. Così l'organizzazione giudiziaria, secondo l'articolo 70, non si può ordinare, nè derogare se

non in forza di una legge. Così le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono, secondo l'articolo 74, regolate dalla legge. Questi sono limiti espressi. Ma ve ne sono degli altri impliciti nella natura e nello spirito di tutto il sistema, che vengono fissandosi e colorando a mano a mano che l'uso delle istituzioni costituzionali diventa più pratico e il concetto loro più concreto.

Se lo Statuto riserbò espressamente alla legge così pochi ordinamenti organici, esso non ha impedito, che anzi presuppone che il potere legislativo potrebbe imprimere l'autorità sua a tutti gli altri organismi dell'amministrazione, non ha impedito che si desse per mezzo della legge a questi organi la stabilità necessaria di cui essi possono avere bisogno; ma tutto ciò non può farsi senza limitare sempre più l'attività organica del potere esecutivo.

E infatti, o signori, ogni volta che noi facciamo una legge organica che cosa facciamo? Noi circoscriviamo e limitiamo colla cooperazione del Parlamento quell'attività organica originaria che il potere esecutivo, prima che la legge fosse da noi fatta, era in diritto di usare, ed in fatto usava negli ordinamenti amministrativi a cui la legge si riferisce.

Questi limiti impliciti nel potere esecutivo i quali si vengono esplicando a mano a mano, formano quella vasta frontiera mobile che un grande pubblicista, il Gneist, ha scoperto tra la legislazione e l'esecuzione, tra il decreto e la legge nel diritto pubblico inglese, e che si ritrova anche nel breve dominio della nostra vita costituzionale. È questa una zona la quale da una parte si restringe a misura che la legislazione prende per suo oggetto un maggior numero di punti dell'organismo amministrativo dello Stato: da un altro si allarga col moltiplicarsi dei bisogni e delle relazioni che l'amministrazione deve curare anche prima che siano regolati per legge.

Di queste leggi, o signori, gli inglesi ne hanno alcune migliaia; le fanno, le mutano, le emendano, e ne codificano ora una parte ora un'altra, continuamente.

In Francia predomina il principio opposto; le organizzazioni in Francia si fanno anche oggi, sotto la repubblica; generalmente per semplici decreti; le leggi organiche francesi la più parte risalgono alla Costituente.

Molte delle amministrazioni che noi abbiamo già ordinate per legge,

in Francia sono rimaste tuttavia ordinate per decreto. La stessa contabilità dello Stato, che da noi è regolata da una legge che teniamo tra le più fondamentali, è organizzata in Francia da semplici ordinanze, da quella reale del 31 Maggio 1838, e da un'altra imperiale del 1862.

Noi, o signori, non ne abbiamo fatte tante, e non ne faremo mai, spero, tante di queste leggi, quante ne hanno fatte gl'inglesi, per l'indole nostra latina più sistematica e comprensiva, ma è necessità di farne, è progresso di farne, perchè si è in questo modo che il Parlamento prende parte all'ordinamento dello Stato, si è in questo modo che il paese prende parte all'amministrazione del suo Governo.

Amministrare, o signori, significa queste tre funzioni, organizzare, regolare, disporre, e quando il Parlamento, e per suo mezzo il paese, prende parte all'organizzazione delle amministrazioni dello Stato, esso prende parte alla sua amministrazione. In questo modo solo la libertà costituzionale diventa concreta, diventa quello che deve essere cioè non semplice partecipazione alla formazione delle leggi, ma partecipazione alla loro esecuzione.

Dentro la libertà costituzionale, o signori, vi è un tipo che vi lavora e che ne promuove continuamente lo sviluppo e il compimento, è il tipo dell'uomo veramente libero, dell'uomo che fa a sè la propria legge e che l'eseguisce da sè.

Sarebbe difficile dire qui dove è arrivata la partecipazione che il nostro Parlamento ha avuto nel lavoro di organizzazione di tutta la nostra amministrazione. Le leggi sulla contabilità dello Stato, sul Consiglio di Stato, sulla Corte dei conti, sui lavori pubblici, sull'istruzione pubblica, sulla sicurezza pubblica, sulla sanità pubblica, sull'ordinamento giudiziario e sull'amministrazione dei comuni e delle provincie, sull'organismo dell'esercito e della marina ce ne possono dare una idea approssimativa.

Ma, o signori, non è solo colle leggi organiche generali che il Parlamento prende parte all'ordinamento delle pubbliche amministrazioni; ma ogni volta che esso dà una nuova attribuzione al Governo o rivede una attribuzione antica e non si contenta di darla al Governo come tale ma l'attribuisce a questo o quell'organo suo speciale, e la fissa su questo o su quell'ufficio, esso fa una legge di organizzazione. In questo modo un lento processo di organizzazione condotto dalla legislazione, investe a poco a poco ogni parte dell'amministrazione pubblica, dalle più basse alle più alte sfere del Governo.

Si determinano legislativamente gli organi e le funzioni ora di una amministrazione, ora di un'altra, e l'organismo intero che di ciascuna risulta, sia al centro, sia negli uffici esteriori, viene a trovarsi legislativamente stabilito.

Questo è l'effetto che le nostre leggi organiche hanno prodotto già sull'organizzazione dei nostri Ministeri: questo è l'effetto prodotto dalle leggi di attribuzioni che noi abbiamo conferito ora ad un Ministero, ora ad un altro.

Ne volete una prova? Prendiamo, per esempio, ad esame il Ministero dell'interno. Non vi è bisogno di percorrere la grossissima Raccolta ufficiale delle leggi, per cercarvi le tante attribuzioni che il Parlamento ha conferito a questo Ministero.

Mi contento di aprire il Manuale del deputato. Ecco la legge comunale. Leggo l'articolo 3, ultimo comma. Parla del prefetto, e dice: « Dipende dal Ministro dell'interno, e ne eseguisce le istruzioni. »

Credete ora voi, o signori, che, quando il Parlamento ha fatto questa legge, abbia lasciato balia al potere esecutivo, se così credesse, di trasferire questa facoltà dal Ministro dell'interno al Ministro della guerra? Credete voi, o signori, che se la Corona, usando di una prerogativa che io le riconosco, nominasse un Ministro di polizia, e che se quest'attribuzione data dalla legge comunale e provinciale sopra i prefetti al Ministero dell'interno, fosse trasferita per semplice decreto al Ministro della polizia, non sarebbe violata la legge? Vi contentereste voi, per impedire ciò, di quella garanzia generale di cui si contenta la Commissione, cioè del voto del bilancio riserbato al Parlamento, senza il cui assenso non è possibile fare alcuna spesa?

Andiamo oltre. Prendiamo la legge di pubblica sicurezza. Leggo l'articolo 1: « L'amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal Ministro dell'interno, e per esso dai prefetti e sotto-prefetti. »

Ecco la legge sulla sanità pubblica: « Articolo 1. La tutela della sanità pubblica è affidata al Ministro dell'interno, e sotto la sua dipendenza, ai prefetti, ai sotto-prefetti ed ai sindaci. »

Legge sul Consiglio di Stato (*Rumori a sinistra*): « Articolo 2. Il presidente del Consiglio di Stato, i presidenti di sezione e i consiglieri sono nominati per decreto reale proposto dal Ministro dell'interno dopo deliberazione del Consiglio dei ministri. »

Articoli 19 e 20 della legge sulle opere pie:

« Art. 19. Sono approvati dal Ministro dell'interno i bilanci e conti degli istituti, quando una parte delle spese ordinarie dei medesimi è a carico dello Stato. »

« Art. 20. Il Ministero dell'interno invigila al regolare andamento delle amministrazioni delle opere pie, ed, ove occorra, anche per mezzo di speciali delegati ne esamina le condizioni e riconosce se vi sono osservate le leggi, gli Statuti ed i regolamenti che le concernono.

» Invigila pure gli istituti indicati all'articolo 3 per l'adempimento degli obblighi assunti e per impedire ogni abuso della confidenza pubblica. »

Se noi, o signori, facessimo la stessa rassegna di molte altre leggi organiche relative ad altri Ministeri, il risultato si troverebbe il medesimo.

Così l'azione del Parlamento poco a poco ha concretato e formato l'organismo delle nostre amministrazioni e dei Ministeri stessi. Alle organizzazioni prima fatte per semplici decreti regi sono succedute le organizzazioni fatte per leggi; e queste come, per esempio, è avvenuto per l'esercito e la marina, hanno dato a questi organismi quella stabilità e quella certezza senza di cui non è possibile la responsabilità dei pubblici ufficiali, ossia un governo secondo le leggi.

Ora, se voi, o signori, per mala ventura pensaste che al potere esecutivo è lasciata facoltà di disfare o mutare questi organismi inferiori o superiori dell'amministrazione, trasferendo le attribuzioni fissate dalle nostre leggi organiche in un organo nella sfera di un altro senza il vostro consenso; io dico, o signori, che questo principio conterrebbe in sé la rovina del sistema costituzionale.

Il sistema costituzionale, o signori, poggia essenzialmente su questo punto: ciò che è fatto per legge non può essere disfatto che per legge.

Qualunque sia l'obbietto su cui la legge cadè, ancorché questo obbietto sia meramente regolamentare, una volta regolato dalla legge, non può essere alterato che dalla legge.

Questa dottrina non è dei pubblicisti più arditi, ma dei pubblicisti più conservatori, e teneri della prerogativa reale; e per citarne uno dei più chiari, è la dottrina anche del Pôlz.

Or dunque, o signori, voi potete presentire già da queste premesse le conclusioni a cui io sono per giungere nell'esame della questione che

ci occupa. Ma prima di trarre queste conclusioni, voi mi dovete permettere che io discorra dei precedenti e delle dottrine contrarie che si accampano contro la mia tesi. È forse un tema un po' lungo, ma io spero di esaurirlo rapidamente. (*Riposi! riposi!*)

Presidente. Vuole riposare, onorevole Spaventa?

Spaventa. Se lo permette!

Presidente. La seduta è sospesa per 10 minuti.

La seduta è riaperta. Prego gli onorevoli deputati a riprendere i loro posti.

L'onorevole Spaventa ha facoltà di continuare il suo discorso.

Spaventa. Dirò ora, signori, dei precedenti e delle dottrine che si invocano per sostenere la tesi *contraria*.

La vera natura e la forma del potere esecutivo, o signori, non furono conosciute nè realizzate se non quando esso fu distinto e separato dal potere legislativo. Nella confusione fra l'uno e l'altro potere, e per conseguenza fra la legge e il regolamento o decreto, che sono gli atti o le funzioni proprie dell'uno e dell'altro, era impossibile di comprendere o di organizzare razionalmente le funzioni. Nella monarchia assoluta il decreto era distinto piuttosto nominalmente che realmente dalla legge, poichè, emanando entrambi dalla stessa fonte, finivano per avere la stessa autorità e lo stesso valore.

Il Governo della monarchia assoluta trae non solo la sua autorità morale dal Re, ma non è che la espressione della volontà di lui; l'amministrazione non è che lo stesso volere regio applicato a tutti i rapporti giuridici, economici e morali di un paese. In questo sistema i funzionari pubblici, dal ministro all'ultimo agente esecutivo, sono servitori del Re; la forma superiore del Governo d'ordinario si trova ordinata in forma collegiale siccome si conviene ad una società ancora costituita ad ordini e classi che la monarchia assoluta da sola non riuscì a vincere.

Per contrario, o signori, il Governo come Ministero, non apparisce nella storia che con la rivoluzione francese, ed appartiene all'epoca costituzionale. Il Macaulay dice che ai tempi di Carlo II financo il nome di ministro era ignoto agli inglesi. Il Thiers dice che la natura di quello che è veramente un Ministero era ancora ignota ai francesi al principio della rivoluzione.

Non è già, o signori, che di ministri non ve ne siano stati o sotto un nome, o sotto un altro in ogni tempo ed in ogni Stato, imperocchè

sia impossibile immaginare una pubblica amministrazione senza dei capi che la dirigano: ma un sistema del potere esecutivo nella monarchia, dove il Governo sia distinto dal Re, dove il Governo non abbia altra volontà che la legge, dove il Governo sia incaricato di mantenere costantemente l'armonia fra la legge e la sua esecuzione, un sistema tale è una forma affatto moderna del potere esecutivo, e, come ho detto, appartiene esclusivamente alla fine del secolo passato ed al secolo presente.

Mazzarella. Oggi siamo un poco a scuola. (*Si ride*).

Spaventa. Se l'aveste studiato prima non ne avreste bisogno ora.

Mazzarella. Però avremmo bisogno di altri maestri. Siamo spaventati da queste dottrine.

Presidente. La prego, onorevole Mazzarella, non interrompa.

Spaventa. Le caratteristiche di questo sistema sono semplicissime. Il Governo in questo sistema è essenzialmente subordinato alla legge. Quindi la sua responsabilità, quindi la sua libertà d'azione nei limiti delle proprie attribuzioni, quindi, come corollario di questa libertà di azione, la concentrazione di ciascun ramo della pubblica amministrazione sotto un capo unico, sotto un'individualità unica che ordina e decide, e ne risponde. Così sparisce la forma collegiale del Governo che si ritrova in quasi tutti gli Stati d'Europa fino alla rivoluzione francese.

Un altro principio di questo sistema è la determinazione delle attribuzioni del cui esercizio i funzionari pubblici indistintamente debbono rispondere: responsabilità legale, penale e civile, distinta dalla responsabilità politica. Un altro principio è la responsabilità politica comune a tutti i ministri, e corrispondente all'unità del Governo ed all'indirizzo unico di tutti i suoi movimenti. Un altro principio infine è la divisione sistematica del Governo, non tanto come una questione di convenienza e di divisione di lavoro, ma come conseguenza del concetto della responsabilità: *il faut organiser le corps*, come diceva Barrère, *avant de régler les modes et les peines de la responsabilité*. Tale, signori, è lo spirito della legge d'organizzazione generale del Governo francese, del 25 Maggio 1791. Ora sapete, signori, quale fu il membro dell'assemblea francese che si oppose a questa legge?

Non si meravigli l'onorevole Depretis di trovarsi in compagnia di Robespierre. Robespierre a nome della prerogativa reale, a nome dei diritti della monarchia, s'oppose a quella legge. Egli diceva: i ministri

sono agenti del Re a cui bisogna lasciare la distribuzione delle loro funzioni.

Il linguaggio che si adopera oggi per giustificare ciò che fu fatto non pare che sia altro che una ripetizione delle parole di Robespierre. Al contrario Lanjuinais, Antoine, Dandré, Deumeuniers, Barrère e tutti i liberali moderati sostennero la legge. Essi distinguevano il Re dal Governo, il Governo dalla amministrazione, la responsabilità legale dalla responsabilità politica. Essi ragionavano così: se si vuole che gli agenti del potere sieno responsabili, le loro attribuzioni devono essere necessariamente determinate dalle leggi.

Ma la rivoluzione francese, o signori, trasmodò e sconvolse ogni cosa; essa fece del Governo, che era opera sua, lo strumento dei suoi successi e eccessi, e lo volle mallevadore dei suoi trionfi; ebbe bisogno di un Governo di potere illimitato e di responsabilità illimitata; tagliò il capo a Luigi XVI e scrisse l'articolo 75 della Costituzione dell'anno VIII, secondo cui i funzionari sono responsabili soltanto innanzi ai loro superiori; non patì nessuna delle distinzioni a cui ho accennato di sopra; queste le parvero inutili finzioni. Essa non lasciò innanzi a sé che chi, o ministri o consoli o imperatore, rispondesse di ogni cosa.

In questo sistema l'organizzazione del Governo fu lasciata al Governo, il decreto prese il disopra sulla legge organica, l'amministrazione cessò di essere l'oggetto della legislazione, il principio della partecipazione dei cittadini alla esecuzione della legge fu abbandonato, la direzione dell'amministrazione fu raccolta in un centro solo.

Egli è questo, o signori, il carattere che la rivoluzione impresso al diritto pubblico francese, e questo carattere non si cancellò mai.

Secondo questo carattere il Governo provvede da sé con i suoi propri atti alla propria organizzazione. Figuratevi, o signori, come il primo impero usasse largamente di questa prerogativa.

Napoleone I fece, disfece, i Ministeri come gli parve; creò il Ministero del Tesoro e quello della polizia; i Ministeri furono da lui portati ad 11. E quando sopraggiunse la Restaurazione e fu ristabilito il Governo costituzionale, l'impulso era già stato dato, era diventato una direzione così determinata della coscienza giuridica francese, che nulla valse a farlo deviare.

Così, o signori, la Ristorazione per semplice ordinanza regia riduce i Ministeri a sette nel 1816; e nel 1828 ne crea tre: quello del commercio

e delle manifatture, quello degli affari del culto, quello dell'istruzione pubblica. Nel 1829 abolisce il Ministero di commercio e delle manifatture. Sotto la monarchia di Luglio si segue lo stesso andazzo. Nel 1831 è ricostituito il Ministero d'agricoltura per semplice ordinanza reale. Nel 1839 è creato il Ministero dei lavori pubblici.

E la scienza così del diritto amministrativo, come del diritto costituzionale, segue la corrente: Macarel, Dufour, Guizot, Rossi, Laferrière, Foucart, Vaupeerboom, Thonissen, per dire anche dei belgi, i quali appartengono ad un paese che è un'appendice morale della Francia, tutti ritengono come principio ammesso che spetti al potere esecutivo di provvedere come crede alla distribuzione degli affari tra i Ministeri.

Ma, o signori, se vi prendete la pena di esaminare l'opinione di questi scrittori, noterete una lacuna notevole, vedrete che una critica vera della cosa non è stata fatta.

Nessuno, per esempio, si è proposto il problema: ma se c'è una legge che ha attribuito ad un Ministero, formalmente, espressamente una competenza, sarà permesso di distruggere questa istituzione, e di trasferire così di puro arbitrio del Governo queste facoltà ad altri Ministeri?

Signori, non vi è nessuno di questi scrittori il quale risponda a questo quesito. Dunque essi non hanno esaminato a fondo la questione, hanno seguitato, come diceva, l'impulso di una dottrina meramente storica, che ha la sua origine dalla storia del potere esecutivo in Francia. È inutile dire che il *secondo impero* fu fedele a una tendenza tradizionale così conforme alla sua indole.

Questa tendenza, signori, predominò anche nei primordi della nostra vita costituzionale. Fra le tante buone e cattive idee che noi riceviamo dai francesi vi è da contare anche questa, che io credo pessima.

Ma, o signori, vi è in questo vecchio sangue latino qualche cosa che resiste alla invasione di uomini e cose forestiere, e finisce sempre per vincere. Evvi nella nostra geografia morale un confine, un piccolo Rubicone, dove si trova una colonna, simile a quella che si trovava sul Rubicone della nostra antica geografia italica e in questa colonna è parimente scritto: *Sanctio Plebisciti Senatusve consulti, ultra hoc fines arma nec signa proferre liceat nemini*. E io credo, o signori, che sia un avanzo di questa nobile indole, la quale ci preserva, come da tante altre

false idee, così ancora dal contagio della furia con cui i francesi fanno e disfanno i loro ordini di Governo. Io credo che sia un avanzo di questa nobile indole che ci preserva dal vezzo di tessere colla dittatura, se posso imitare una frase del Segretario fiorentino, di tessere colla dittatura i male orditi della libertà. (*Bravo! Bene!*)

Ma è ben vero che, come diceva, da principio la tendenza da noi fu francese. Lo statuto del 4 Marzo è firmato da 7 ministri... dico male, da un ministro e da sei segretari di Stato. Prima dello Statuto non vi era che un primo ministro; gli altri erano semplici segretari di Stato, agenti della volontà del Re; il segretario di Stato è il ministro del secolo XVI che si continua sino all'epoca costituzionale.

Il 16 Marzo si crea il primo Ministero costituzionale, presidente Balbo, si abolisce il Ministero dei lavori pubblici, ed i ministri sono ridotti a sei. Ai 26 e 29 Luglio viene il Ministero Casati, e si ricostituisce il Ministero dei lavori pubblici. Il 22 Agosto dello stesso anno col Ministero Pinelli si ricostituisce per semplice decreto reale il Ministero di agricoltura e commercio e vi si aggiunge più tardi la marina.

Il 26 Febbraio 1852 il Ministero di agricoltura e commercio, per semplice decreto reale è abolito.

Fin qui, signori, voi vedete un moto ascendente dello stesso principio. Il Governo va cercando il suo assetto, e non lo trova. Ad un atto ne succede un altro che lo contraddice.

Ma al 1853 la libertà costituzionale in Piemonte si era già un poco assodata; il Paese, il Parlamento aveva preso gusto a cooperare nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, al riordinamento dei pubblici servizi, all'organizzazione delle sfere superiori del Governo; ed ecco che viene la legge 23 Marzo 1853 sopra l'amministrazione centrale dello Stato e sulla contabilità dello Stato.

Questa legge ha per principio il concetto di sottoporre all'autorità del Ministero tutte le amministrazioni, abolisce quindi le aziende, e gli dà facoltà di creare delle direzioni generali, ma solo come parti integranti dei Ministeri. Prescrive l'uniformità dei titoli, dei gradi e degli stipendi, e lascia che i titoli e i gradi siano determinati per decreto. Richiede che gli stipendi non possano essere determinati che per legge, ma tutte queste facoltà sono date soltanto fino al 1° Gennaio 1854. Dal 1854 al 1859 non intervenne nulla di notevole, forse uno o due servizi, come le scuole nautiche, le poste ed i telegrafi sono trasportati da

un Ministero all'altro in conseguenza delle leggi del bilancio, dove era stato fatto dal Parlamento il trasferimento dei fondi relativi.

Siamo al 1859, ed ecco un decreto-legge del 13 Novembre 1859 sotto i pieni poteri, e con esso il Governo dà a sè stesso la facoltà straordinaria di provvedere alla riforma dei Ministeri, presso a poco come era detto nella legge del 1853, coll'aggiunta di poter provvedere alla creazione anche degli uffici dipendenti dall'amministrazione centrale.

Però, o signori, è sensibile il movimento che queste leggi vi rappresentano nel campo delle idee relative alle facoltà organiche del potere esecutivo. Il potere esecutivo non si crede così più sciolto, così libero come era una volta. L'una e l'altra legge ha per fondamento il principio che il Governo non possa toccare all'ordinamento attuale dell'amministrazione centrale senza bisogno di una delegazione legislativa.

È in questo stato di cose, o signori, in questa condizione di animi, in questo stato di diritto che venne la legge del 5 luglio 1860, colla quale fu costituito il Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Io non esamino ora le singole disposizioni di quella legge, vi ritornerò sopra più tardi. Per ora mi basta solamente di notare questo punto; a differenza del 1848 e del 1852 oggi il Governo viene dinanzi al Parlamento per domandare i fondi che occorrono per attuare il Ministero di agricoltura, industria e commercio, e la facoltà di variare i bilanci già approvati passando i fondi attribuiti ad altri Ministeri nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio, al quale i servizi relativi sarebbero trasferiti.

Lo stesso spirito continua e si ritrova subito nell'articolo 2 della legge 28 Giugno 1866, cioè nella legge dei pieni poteri dati al Governo durante la guerra d'indipendenza contro l'Austria. Ivi è detto:

« È data facoltà al Governo di provvedere con decreti reali alla riforma dell'ordinamento interno dei Ministeri e degli uffici immediatamente dipendenti, delle loro attribuzioni e degli ufficiali che li compongono, salva l'approvazione del Parlamento. »

Quale è ora il senso di questa legge?

Essa dà al Governo la facoltà di provvedere alle riforme interne dei Ministeri e delle loro attribuzioni; dunque ritiene che il Governo questa facoltà non l'abbia da sè; nè si contenta di ciò, ma richiede che quando il Governo avrà usato della facoltà datagli, deve sottoporre gli atti suoi

all'approvazione del Parlamento. Tanto eravamo allora gelosi dell'azione del potere legislativo nell'organizzazione della nostra amministrazione centrale! E di questo sentimento si faceva specialmente organo la sinistra, con domande continuamente ripetute che gli organici delle amministrazioni tanto centrali che locali fossero stabiliti per legge.

In questa pretesa della sinistra, a mio parere, vi era una esagerazione; essa avrebbe voluto estendere l'azione del potere legislativo, non solo alla determinazione delle attribuzioni degli uffici pubblici, ma anche all'azione interna degli uffici, alla loro composizione, e determinare con legge il numero degli aiuti, dei cooperatori di ciascuna autorità pubblica; il che avrebbe fatto perdere all'amministrazione ogni elasticità ed adattabilità indispensabile all'efficacia delle sue forze, all'adempimento dei suoi fini.

E in tutti i progetti che vennero dopo il 1866 per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, voi riconoscerete facilmente, o signori, la stessa tendenza. E qui giungo al progetto Bargoni, e alla discussione del famoso articolo 11 del progetto medesimo, dove è il cavallo di battaglia della relazione della Commissione del bilancio per difendere la tesi che spetti oggi, secondo il nostro diritto pubblico, al Governo di determinare il numero dei Ministeri e le attribuzioni di ognuno di essi.

L'articolo 11 del progetto Bargoni era concepito in questi termini:

« Il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni attuali non potranno essere mutate se non per legge. »

Nella Camera sorse una viva opposizione contro quell'articolo. Ma in quella discussione, che ho voluto rileggere, una critica vera dell'argomento io non l'ho trovata. La questione: se le attribuzioni date dalle leggi organiche agli uffizi pubblici, comunque nati e costituiti in origine, possano trasferirsi ad altri uffizi per semplice disposizione regia, questa questione non si affacciò neppure alla mente di quelli che discorsero di quest'argomento nella seduta del 18 Gennaio 1869.

Nè l'onorevole Crispi, nè l'onorevole Minghetti si posero la questione che ho accennato.

Essi, in sostanza, ripetevano che per le dottrine ricevute spetta al potere esecutivo di determinare il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni, dappoichè il potere esecutivo è responsabile, ed essendo responsabile deve lasciarglisi quella libertà d'azione, senza di cui non si può domandare responsabilità a nessuno.

Il ragionamento che fanno i teorici di questa scuola in sostanza è cotesto.

Ma un esame di quello che sia la responsabilità, una distinzione fra la responsabilità politica, che presuppone un indirizzo comune nell'esercizio delle attribuzioni ministeriali, e la responsabilità legale che richiede determinazione legale di attribuzioni; un esame di tutti questi punti in quella discussione non c'è e non l'ho potuto trovare.

Ma del resto la disposizione degli animi, o signori, era tale che il Governo medesimo si era fatto a proporre di sua iniziativa l'articolo che io vi ho ricordato.

Ma davanti all'opposizione incontrata, il Governo anzichè correre la sorte di un voto ritirò l'articolo.

Ma io, o signori, che ora vi parlo in favore di una tesi così contraria a quella sostenuta nella relazione della onorevole Commissione del bilancio; tesi che si vuol fondare tutta sopra l'opposizione fatta nella nostra Camera all'articolo 11 del progetto Bargoni; vi dico che se quell'articolo fosse venuto in votazione, io avrei votato contro. Avrei votato contro, o signori, perchè veramente la limitazione del numero dei Ministri credo che si farebbe senza nessuna opportunità (non dico si farebbe incostituzionalmente) ma si farebbe senza nessuna opportunità, per legge.

E poi, il fissare per legge tutte le attribuzioni, che attualmente ha ciascun Ministero, così in blocco, senza un esame, senza nessuna critica, è la cosa più assurda che immaginar si possa!

Ma credete voi, o signori, che le attribuzioni che oggi hanno i Ministri, sieno loro state tutte conferite per legge?

Ve n'ha di quelle che effettivamente furono conferite per legge, la quale designa lo speciale Ministero incaricato di quel servizio, che la legge regola, ma ve n'ha di moltissime altre, le quali non sono attribuite dalle leggi, a questo o a quel Ministero, ma al Governo in generale a cui è lasciata la responsabilità di distribuirle, come esso crede meglio.

Ora questa distinzione, tra le attribuzioni che le leggi conferiscono a questo od a quel Ministero; e le attribuzioni che le leggi danno al Governo, lasciando ad esso la facoltà di farle esercitare secondo la loro omogeneità e attinenze ad uno piuttosto che ad un altro ufficio, questa distinzione, nella discussione avvenuta intorno all'articolo 11 del progetto Bargoni, non apparisce; dico quasi che non se ne ebbe coscienza.

Ed allora, signori, se fosse stato votato quell'articolo, non solo le attribuzioni date dalla legge direttamente ed espressamente ai singoli Ministeri, ma anche quelle date al Governo in generale e che si trovano investite in uno piuttosto che in un altro Ministero con semplice disposizione del potere esecutivo, venivano ad essere cristallizzate, immobilizzate, ad un tratto, negli uffici in cui si trovavano e nella maniera più irrazionale che si potesse. Ed ecco, o signori, perchè io dico che se quell'articolo fosse venuto in votazione nel seno della Camera, io avrei votato contro di esso insieme coll'onorevole Crispi e coll'onorevole Minghetti.

Ma è un fatto, signori, che il Governo del tempo aveva sentito il bisogno di mettere un freno alle continue mutazioni e rimutazioni che si facevano negli ordini delle nostre amministrazioni centrali. Ciò vi dimostra che noi eravamo entrati già in un altro sistema; ed io vi proverò, o signori, come vi eravamo entrati per effetto di disposizioni positive, le quali contengono il principio che le attribuzioni date per legge ad un Ministero non possono da questo essere passate ad un altro senza che intervenga una nuova legge.

Questo sistema, o signori, è il sistema inglese.

Caratteristica di questo sistema è l'azione continua del Parlamento sopra l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni; il principio che le attribuzioni date per legge non possono altrimenti essere tolte ad un ufficio se non in forza di un'altra legge.

Io non starò ad enumerare, signori, la più piccola parte degli atti del Parlamento inglese intorno all'ordinamento degli uffici superiori di quell'amministrazione. Ma potrei ricordare alcuni degli statuti relativi all'ordinamento del Tesoro, all'ordinamento delle poste, all'ordinamento dei telegrafi, all'ordinamento del Ministero dell'interno, all'ordinamento del Ministero delle Indie, all'ordinamento dell'ammiragliato, all'ordinamento della pubblica istruzione, all'ordinamento dell'assistenza dei poveri, all'ordinamento del Ministero della guerra.

Mi limito però, o signori, a ricordare due soli statuti concernenti l'amministrazione della guerra, che sono di un'eloquenza così espressiva, di un significato così conforme al principio che io oggi sostengo in questa discussione e che ritroveremo formulato più appresso in una nostra legge speciale, che val la spesa la Camera mi consenta di leggere almeno uno di questi statuti.

Nel 1854, o signori, durante la guerra di Crimea, il Ministero della guerra e delle colonie, come si chiamava questo Ministero misto in Inghilterra, fu diviso in due e, come fece il ministro Depretis del Ministero delle finanze, di un Ministero unico ne furono fatti due: uno delle colonie propriamente detto, e l'altro vero e proprio Ministero della guerra. Ma, o signori, l'amministrazione della guerra *ab antiquo* anziché appartenere a questo cosiddetto Ministero della guerra e delle colonie, apparteneva in effetto a due uffici speciali ed autonomi, uno chiamato *Ordinance* di Sua Maestà, e l'altro chiamato *Secretary at War*. Il primo di questi uffici si occupava del servizio delle armi speciali, delle baracche, ec.; il secondo si occupava di servizi amministrativi. Ora, signori, la Regina con una dichiarazione in Consiglio aveva creato il Ministero della guerra e nominato quindi il ministro; ma questo ministro non poteva far niente, le sue attribuzioni essendo date per gli statuti alla *Ordinance* ed al *Secretary at War*. Ed allora come si fa?

Il Governo viene innanzi al Parlamento, e presenta un bello statuto col quale le facoltà, i poteri, diritti, ec., della *Ordinance* di Sua Maestà sono trasferiti al ministro della guerra affinché costui possa esercitarli.

Sentite, signori, come è formolato questo Statuto. Vi traspare tale un rispetto religioso dell'autorità del Parlamento e della legge che si rimane atterriti, paragonandolo alla franchezza, alla temerità con cui gli stessi atti sono compiuti da noi.

Ecco lo Statuto.

« Poichè con vari atti del Parlamento, e particolarmente uno della Sessione del Parlamento tenuto nell'anno V e VI di Sua Maestà attuale, capo 99, e con altro del Parlamento tenuto nell'anno XVII e XVIII del regno di Sua Maestà stessa, varie facoltà e poteri furono conferiti e dati ad esercitare ai principali ufficiali dell'*Ordinance* di Sua Maestà;

» e poichè con gli stessi atti, e per diversi trasporti, cessioni, assegni, affitti, ed altri mezzi diversi, terre, beni e proprietà comprate, prese, usate od occupate per l'artiglieria, e pel servizio delle baracche in tutto il regno, prima della revocazione, di cui appresso è menzione, erano investiti in detti principali ufficiali;

» e poichè Sua Maestà ha stimato conveniente di rivocare le lettere patenti di alcuni dei detti principali ufficiali, e trasferire con altre lettere patenti ad uno dei suoi principali segretari di Stato (il nuovo ministro della guerra) l'amministrazione del dipartimento, le cui incom-

benze erano prima eseguite dai detti ufficiali dell' *Ordinance* di Sua Maestà ;

» ... e poichè torna espediente che le suddette facultà, poteri, terre, beni, proprietà, titoli, stati, interessi relativi, siano trasferiti dai detti ufficiali, e investiti in uno dei primi segretari di Stato. »

« Sia quindi promulgato coll'assenso, ec. »

(È questa la famosa formola della promulgazione delle leggi inglesi).

« Art. 1. Tutte le facultà, poteri, diritti e privilegi, che per virtù dei suddetti atti (*cioè leggi*), o dell'uno o dell'altro, o per qualunque atto o atti del Parlamento, o altra legge, consuetudine, od uso qualsiasi, siano stati, o furono in qualunque tempo investiti od esercitati dai principali ufficiali dell' *Ordinance*, o alcuni di essi, continueranno da oggi innanzi ad essere in pieno vigore, e saranno e sono dichiarati trasferiti, investiti ed esercitabili da quello dei primi segretari di Sua Maestà, a cui Sua Maestà crederà conveniente di affidare i suggelli del dipartimento della guerra. »

Ma, signori, restavano le facultà appartenenti al *Secretary at War*; e non so per quale cagione allora non si potè fare una legge per operare legalmente anche il trasferimento delle facultà di quell'ufficiale al nuovo ministro della guerra.

E vedete l'ingegnoso espediente cui si ricorse perchè vi dà la misura del rispetto che in quel paese si ha alle leggi. Il ministro della guerra, perchè potesse esercitare le facultà che prima aveva il segretario della guerra, fu nominato con due reali patenti ministro e segretario insieme.

Queste doppie lettere patenti continuarono ad essere usate per la nomina del ministro della guerra fino al 1863, epoca in cui l'ufficio di *Secretary* fu abolito, e i poteri, i doveri, le autorità come dicono gl'inglesi, cioè le attribuzioni del medesimo furono trasferiti per un atto 26-27 Vittoria al ministro della guerra.

Il principio il quale vuole che le attribuzioni degli uffici siano determinate dalla legge, si ritrova generalmente anche nel diritto pubblico tedesco. Lo Stein afferma che questo principio è oggi in vigore financo nella monarchia austriaca. In alcuni Stati tedeschi finanche il numero e la qualità dei ministri furono determinati nelle loro costituzioni; ma il principio generale che domina la materia, è che le attribuzioni e le autorità degli uffici pubblici sieno determinate dalla legge. Sentite, signori, gli articoli delle diverse costituzioni tedesche.

Statuto del Lussemburgo, articolo 51. Nessun ufficio con stipendio può essere creato se non per legge.

Statuto di Sassonia:

« Art. 41. Vi sono i ministri della giustizia, delle finanze, dell'interno, della guerra e degli affari esteri. »

Lo Statuto del Württemberg nell'art. 56 ha la stessa disposizione.

Lo Statuto dell'Assia elettorale così dice all'articolo 82:

« I particolari rami dell'amministrazione dello Stato, giustizia, interno, guerra, finanza, affari esteri, saranno, per quanto riguarda la competenza, separati l'uno dall'altro e ciascuno con capi responsabili. »

Statuto prussiano:

« Art. 96. La competenza dei tribunali e degli uffici amministrativi è determinata dalla legge. »

Però l'articolo 45 dello stesso Statuto prussiano dà facoltà al potere esecutivo di creare degli uffici per l'esecuzione delle leggi.

Ma il Ronne che è uno dei migliori commentatori delle leggi prussiane, a quest'articolo appone la seguente nota:

« La cooperazione del Parlamento è necessaria quando si tratta di alterare le leggi esistenti, o di richiedere il pubblico danaro. » Ed altrove: « Per quanto riguarda l'istituzione di nuove autorità, uffici amministrativi o cambiamenti dell'organizzazione presente determinata dalla legge, v'è bisogno, in ogni caso, di una approvazione legislativa; è questa una innovazione organica che può farsi soltanto per legge. »

L'opinione del Ronne fu confermata dalle discussioni avvenute su quest'argomento parecchie volte nel seno della Dieta prussiana.

Nel 1867 il ministro dell'interno, Eulemburg, rivendicava alla Corona la facoltà di creare delle autorità e degli uffici, ma conveniva poi immediatamente che quanto alle attribuzioni e agli stipendi spettasse alla Dieta di dire l'ultima parola.

Mi rammento la risposta del Lasker, capo del partito liberale della Dieta, il quale diceva: ma questa vostra prerogativa di creare delle istituzioni, cui non potete assegnare nè le attribuzioni, nè gli stipendi, è una prerogativa vana.

Vi sono poi altri liberali tedeschi, fra i quali il Twesten, i quali credono che siccome oggi il diritto pubblico prussiano non tollera che vi siano autorità con attribuzioni non assegnate per legge, così non vi dovrebbero essere autorità se non create per legge.

Ma a ch  giova, o signori, di rimescolare questi vecchi ricordi, per farci un concetto chiaro di quello che sia il diritto tedesco oggid , quando abbiamo innanzi ai nostri occhi esempi recenti di due mesi fa, dove si vede come in quel paese questa questione   intesa e risolta?

Nel marzo passato il principe di Bismarck proponeva alla Dieta prussiana di trasferire dal Ministero delle finanze, a cui era stata attribuita nel 1848, l'amministrazione delle foreste e del demanio, al Ministero d'agricoltura. Di pi , il principe di Bismarck, proponeva che fosse creato un Ministero speciale delle strade ferrate, che oggi si trovano sotto il Ministero del commercio per effetto della legge 3 novembre 1838. Queste proposte erano fatte in occasione della legge del bilancio, ma non gi  per semplici stanziamenti di bilancio, ma con articoli speciali inseriti nella legge.

Ora, o signori, leggete, vi prego, la discussione che   avvenuta nel seno della Dieta prussiana, e voi troverete che quasi tutti consentivano sull'opportunit  di queste proposte, massime per quanto riguarda il trasferimento dell'amministrazione del demanio e delle foreste dal Ministero delle finanze a quello dell'agricoltura.

Ma l'obbiezione principale che   stata messa innanzi da tutto il partito liberale contro le proposte di Bismarck gli   che una simile innovazione non dovesse farsi per legge di bilancio, ma per legge organica speciale; ed il proponente, o signori, era Bismarck, ed il difensore di Bismarck era il primo dei pubblicisti tedeschi, lo Gneist!

Presidente. Vuol riposare, onorevole Spaventa?

Spaventa. Mi fa piacere se m' accorda un po' di riposo.

Presidente. La seduta   sospesa per dieci minuti.

Si riprende la seduta.

Prego gli onorevoli deputati di riprendere i loro posti.

L'onorevole Spaventa ha facolt  di proseguire il suo discorso.

Spaventa. Io dico, o signori, che il nostro diritto pubblico oggi sia positivamente lo stesso che quello che avete visto in Inghilterra e in Germania per rispetto a questo punto, cio : che le facolt  date a un ufficio pubblico per legge, non si possono altrimenti togliere se non per via di legge. Io vi prego, o signori, di leggere l'articolo 3^o col quale la legge del 5 luglio 1860 dava facolt  al Governo di trasferire dal Ministero dei lavori pubblici, o da qualunque altro cui appartenessero, le attribuzioni che a questi uffici prima erano state date per legge, e che

allora si volevano attribuire al Ministero di agricoltura, industria e commercio. Quest'articolo, o signori, non era stato introdotto nel progetto del Governo.

I ministri di quel tempo, imbevuti ancora delle vecchie teoriche, secondo le quali spetta al Governo di distribuire le attribuzioni sue tra i diversi Ministeri, non avevano tenuto conto di questo fatto, cioè che tra le attribuzioni che si domandavano per il nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio, ce n'erano di quelle che le leggi avevano già attribuite ad altri Ministeri, e che, senza legge, non potevano esserne distratte.

Ma un giovane deputato che entrava allora nella Camera, ignaro io credo, di queste tradizioni dottrinali, ma portante seco il buon senso, e quella coscienza fresca e nuova del diritto che si forma, e si sviluppa dentro alla società umana, questo giovane fece un'osservazione semplicissima al ministro che rappresentava il Governo nella discussione di quella legge.

Sentite, o signori, la breve discussione che intervenne tra il giovane deputato, a cui alludo, ed il ministro Corsi che rappresentava il Governo nella seduta credo del 14 o 15 giugno 1860 in Torino.

« SELLA. Poichè ho la parola, farò, se la Camera lo permette, un'altra osservazione.

» Ignoro le ragioni che hanno potuto consigliare il trasporto della somma di lire 3616. 62 dal Ministero dei lavori pubblici a questo nuovo dell'agricoltura, industria e commercio.

» Nell'ufficio terzo essendosi stimato conveniente l'applicare il servizio delle miniere al nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio collo staccare una parte del personale del Ministero dei lavori pubblici, i cui assegni ammontano appunto a questa piccola somma, fu dato incarico al suo segretario di proporre alla Commissione l'inserzione di un quarto articolo, mediante il quale fosse per legge stabilito che quel servizio fosse dipendente dal nuovo Ministero.

» La Commissione non ha creduto di ammettere questa proposta.

» Io non dirò se si debba ammettere o no, perchè avendo l'onore di far parte dell'amministrazione delle miniere, sono perfettamente indifferente di dipendere dall'onorevole ex-ministro dei lavori pubblici oppure dal nuovo Ministero di agricoltura e commercio; ma mi prendo libertà di sottoporre alla Camera questa semplice osservazione.

» La nuova legge sulle miniere comincia con quest'articolo di legge:
 » Il servizio relativo alle miniere è posto sotto la dipendenza del Ministero dei lavori pubblici.

» Poscia vi sono, sia in questa legge, sia nell'altra che governa l'ordinamento del servizio delle opere pubbliche, alcuni articoli i quali determinano la dipendenza dell'amministrazione tutta delle miniere sotto il Ministero dei lavori pubblici.

» Ora nasce da ciò che non si potrebbe con decreto regio, io credo, e tanto meno poi con una provvidenza ministeriale, attribuire il servizio e la direzione delle miniere ad altro Ministero che a quello dei lavori pubblici.

» Ciò posto, non essendosi ammesso dalla Commissione quest'articolo, che cosa ne avverrà? Ne avverrà (e qui ripeto che sul merito della questione non intendo parlare) ne avverrà che non si deve togliere dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici questa somma di lire 3616.62 perchè gli impiegati destinati al servizio delle miniere gli rimangono sulle spese e deve pagarli; per altra parte il nuovo Ministero di agricoltura e commercio, se non dovrà pagare questi impiegati, avrà una somma della quale non saprà che fare.

» Veramente io non so se non saprà che fare della dotazione che gli sarà accordata; ma ad ogni modo credo che vi sarebbe un inconveniente se si togliesse questa somma dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

Sentite la risposta che fa il Governo, e come è nato l'articolo 3 della legge relativa all'istituzione del Ministero di agricoltura e commercio:

« PRESIDENTE. Il ministro Corsi ha facoltà di parlare.

» CORSI, ministro. La Commissione, nel fare il rapporto sopra la legge relativa al Ministero di agricoltura, ha avvertito molto saviamente che non accedeva all'istanza di quell'ufficio, dichiarando esplicitamente che il servizio delle miniere dovesse portarsi al Ministero di agricoltura e commercio, perchè non voleva violare il principio generale, che la determinazione delle attribuzioni di ciascun Ministero spetta al potere esecutivo. Però ha avvertito benissimo l'oratore che ha avuto l'ultimo la parola, dicendo che nella legge sopra l'installazione del Ministero dei lavori pubblici fu dichiarato che il servizio delle miniere spettava al Ministero stesso. *Quindi, essendo per legge portato al Ministero dei lavori pubblici, deve di necessità per legge essergli tolto e portato ad un Ministero diverso.*

» Questa osservazione è stata fatta dopo la presentazione dello schema di legge, ed io attendeva di giungere alla discussione dell'articolo 3 per proporre, come proporrò, un'aggiunta all'articolo stesso, onde sia tolto l'inconveniente al quale l'onorevole relatore faceva allusione. »

Ora, signori, rileggiamo ancora l'articolo 3 come è nato da questa discussione, e determiniamone una volta per sempre il valore. « Sarà provveduto con decreto reale alla designazione del personale e delle attribuzioni del Ministero suddetto che dovranno essere distaccate da altri Ministeri ai quali appartenessero per disposizione di legge. »

Dunque qui, o signori, voi avete una delegazione legislativa in virtù della quale il Governo fu autorizzato di trasferire da uffici a cui appartenevano per legge, delle attribuzioni al nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio a cui si credette conveniente di attribuirle. Domande io: qui non è sanzionato lo stesso principio di cui io vi ho fatto la storia, forse annoiandovi anche troppo, per dimostrarvi che secondo il diritto politico di molti paesi, e ormai anche nostro, il principio che una volta data una facoltà per legge ad un ufficio pubblico, e quindi anche ad un Ministero, non gli si può altrimenti togliere se non per legge?

E se ciò è vero, o signori, posso io enumerarvi ora tutte le violazioni di legge che il Ministero Depretis, col suo decreto 26 Dicembre 1877 abolitivo del Ministero di agricoltura e commercio, commetteva, trasferendo ad altri Ministeri le attribuzioni, le competenze, le facoltà, che le diverse leggi da voi fatte avevano conferito al Ministero di agricoltura, industria e commercio, e confondendole con quelle di altri Ministeri, dai quali precisamente si volevano tenere disgiunte e perciò erano state assegnate a quello di agricoltura, industria e commercio?

Io ho qui un elenco di tutte le leggi organiche con le quali al Ministero di agricoltura e commercio sono state attribuite delle facoltà; ma non ho il coraggio proprio di leggere questo elenco innanzi alla Camera. Se la Camera consente, io le farei grazia di questa lettura, qualora mi permettesse di inserire questo elenco nel corpo del mio discorso. (*Benissimo!*)

Una voce. Come allegato.

Spaventa. (*Interruzione vicino all'oratore*) M'invitano a citarvi qualcuna delle più grosse. Eccola qui: « Legge 20 Giugno 1871, n. 283, sulla inalienabilità di alcuni boschi dello Stato. Articolo 1. I boschi dello Stato compresi nell'unito elenco sono dichiarati inalienabili, e saranno

amministrati dal Ministero di agricoltura e commercio per mezzo dell'amministrazione forestale governativa. »

Ora, o signori, con l'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio che cosa avete fatto? L'amministrazione di questi boschi l'avete restituita precisamente a quell'amministrazione, da cui la legge intendeva di staccarla.

Depretis. Se è tutto questo, non è gran cosa.

Spaventa. Mi occorre soltanto di riassumermi e di concludere.

Io ho ammesso, signori, nel potere esecutivo un'attività organica originaria, con la quale esso provvede da sè alla creazione e trasformazione dei suoi organi; ma vi ho mostrato altresì come questa attività, per la natura del nostro sistema costituzionale, siasi venuta esercitando in comune col Parlamento, onde le funzioni e attribuzioni degli organi vi acquistano quella certezza e stabilità, senza di cui non vi può essere vera e concreta responsabilità, cioè vero Governo costituzionale.

Vi ho mostrato come il potere esecutivo, quale fu creato in Francia dalla rivoluzione, per esigenze storiche ben note, degenerò tosto in un potere illimitato; perchè si volle un Governo illimitatamente responsabile. Il decreto quindi prese il di sopra alle leggi organiche, l'organizzazione del Governo fu lasciata a lui stesso. Questo carattere del diritto amministrativo francese si trasfuse nel diritto dei popoli latini, e prevalse dapprima anche nella nostra vita costituzionale, e spiega i precedenti che si allegano per giustificare che l'organizzazione del Governo deve essere lasciata ai decreti del Governo.

Vi ho mostrato come l'uso e lo sviluppo della nostra legislazione costituzionale abbia recato poco a poco una variazione profonda al nostro diritto pubblico; onde oggi non è ammissibile che il Governo possa da sè alterare l'organismo suo, in quelle parti ove esso si è concretato e formato con deliberazioni del Parlamento, mediante leggi organiche ed attribuzioni che da noi furono fatte.

Vi ho mostrato come il nuovo stadio in cui siamo entrati, trova il suo perfetto riscontro nello sviluppo che ha ricevuto e va ricevendo lo stesso sistema politico laddove come in Inghilterra e in Germania non ebbe ad obbedire a necessità storiche così violente, che ne alterassero la direzione.

Vi ho mostrato infine l'origine e il valore dell'articolo 3 della legge 5 luglio 1860, e la violazione aperta, completa, solenne, che ne è stata

fatta col decreto del 26 dicembre ultimo, e la serie delle violazioni di tutte le altre leggi con cui furono date nuove attribuzioni al Ministero di agricoltura, industria e commercio dal 1860 in qua.

E dopo ciò non mi rimane altro che di deplorare che gli autori dei decreti del 26 Dicembre 1877 non avessero compreso questo regresso che essi facevano fare al nostro diritto pubblico, pretendendo di rivendicare al potere esecutivo l'autorità di riorganizzare e provvedere da sè all'ordinamento delle nostre amministrazioni centrali.

E tutto ciò, o signori, non prova infine che una cosa. Altro sono le idee astratte e le parole vane di progresso e di libertà, e altro è la libertà vera e il progresso reale. (*Benissimo! — Bravo a destra!*)

Ercole. *De jure condendo!*

ALLEGATO.

1862. Legge del 6 Luglio 1862, n° 680. — *Per l'istituzione ed ordinamento delle Camere di commercio.*

(Art. 2, lett. h). Potranno avere (le Camere di commercio) dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, speciali incarichi relativi al commercio, nonchè l'amministrazione di emporii pubblici, deposito di merci nei porti franchi, magazzini di salvamento, ed altri stabilimenti aventi per iscopo l'utilità del commercio e delle arti.

(Art. 27). Le norme circa le adunanze, le discussioni; il modo di votazione ed ogni altra cosa relativa all'amministrazione interna, saranno determinate da un regolamento compilato da ciascuna Camera entro lo spazio di due mesi dal giorno del suo insediamento, e da approvarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, nel termine di un mese dalla fatta trasmissione.

(Art. 29). Le Camere instituite con la presente legge nomineranno il segretario e gli altri impiegati nei limiti della pianta da approvarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio.

(Art. 35). Non più tardi del mese di Ottobre di ciascun anno la Camere compileranno il loro bilancio e lo sottoporranno all'approvazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio o del prefetto della provincia che fosse da lui delegato.

1864. Legge del 31 Gennaio 1864, n° 1657. — *Con la quale viene estesa a tutto il Regno quella del 30 Ottobre 1859 sulle privative industriali.*

(Art. 1). La legge del 3 Ottobre 1859 sulle privative industriali avrà quindi innanzi vigore in tutto il Regno.

(Art. 2). I brevetti d'invenzione, i privilegi industriali, le patenti già concesse dai cessati Governi.... conservano la loro efficacia nelle provincie ove furono concessi, sempre che a cura degli interessati vengano iscritti all'ufficio delle privative presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, in conformità degli articoli 75 e 78 dell'anzidetta legge.

1868. Legge del 30 Agosto 1868, n° 4577. — *Sui marchi e segni distintivi di fabbrica.*

(Art. 8, parag. 2). La prefettura trasmette ogni cosa nel termine non eccedente i cinque giorni, al Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale, trascritti i documenti stessi sopra registri pubblici, rilascia, se ne è il caso, l'attestato di trascrizione.

1871. Legge del 20 Giugno 1871, n° 283. — *Sulla inalienabilità di alcuni boschi dello Stato.*

(Art. 1). I boschi dello Stato, compresi nell'unito elenco, sono dichiarati inalienabili e saranno amministrati dal Ministero di agricoltura, industria e commercio per mezzo dell'amministrazione forestale governativa.

1871. Legge del 3 Luglio 1871, n° 1387. — *Sui magazzini generali.*

(Art. 36, 3° capoverso). Del risultato delle seguite ispezioni (alle situazioni o alle merci custodite nei magazzini generali) le Camere di commercio, ragguaglieranno senza indugio il Ministero di agricoltura, industria e commercio.

1873. Legge del 29 Maggio 1873, n° 1387. — *Sui consorzi d'irrigazione.*

(Art. 6). Ai consorzi, i quali dimostrino che la superficie dei terreni da irrigarsi non sia inferiore a 20 ettari, può essere accordata, con decreto reale, la facoltà di riscuotere coi privilegi e nelle forme fiscali il contributo dei soci.

La domanda accompagnata dal regolamento o dallo statuto del consorzio viene presentata al prefetto della provincia che la rassegna al Ministero di agricoltura, industria e commercio colle sue osservazioni per la emanazione del decreto reale.

1874. Legge del 4 Luglio 1874, n° 2011. — *Sull'obbligo ai comuni di imboschire o di alienare i beni incolti di loro proprietà.*

(Art. 2).... Quando tra il voto del Consiglio comunale e del Comitato forestale o della Commissione siavi dissenso (pella compilazione degli elenchi dei beni incolti soggetti alla presente legge) sarà rimessa la decisione al Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale provvederà sentito il Consiglio di Stato.

(Art. 3). Potrà dal Ministero di agricoltura, industria e commercio progarsi al termine prefisso (di 5 anni dalla pubblicazione della legge ai ter-

mini dell'art. 1) per terreni a pascolo naturale quando condizioni speciali lo rendano utile.

1875. Legge del 1° Novembre 1875, n° 2794. — *Sull'affrancazione dei diritti di uso sui boschi demaniali dichiarati inalienabili.*

(Art. 3, 2° capoverso). Nel caso che l'esercizio del pascolo e delle altre servitù d'uso sia riconosciuto, in tutto od in parte, indispensabile alla sussistenza di una popolazione il Ministero di agricoltura, industria e commercio, intesi il Consiglio comunale, il Comitato forestale e il Consiglio di Stato, sospenderà l'affrancazione regolando l'esercizio dei diritti di uso.

1877. Legge forestale del 20 Giugno 1877, n° 3917.

(Art. 5). In ogni provincia è costituito un Comitato, composto dal prefetto della provincia, che eserciterà le funzioni di presidente, dell'ispettore, e, in sua mancanza, da un sotto-ispettore forestale, da un ingegnere da nominarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio e da tre membri nominati dal Consiglio provinciale.

(Art. 11). Il Ministero di agricoltura, industria e commercio, le provincie ed i comuni nel fine di garantire la consistenza del suolo e di regolare il corso delle acque, potranno d'accordo, o ciascuno con o senza sussidio degli altri, promuovere il rimboschimento di terreni vincolati.

(Art. 24). Il Comitato forestale propone in ogni provincia le disposizioni di polizia forestale. Il regolamento sarà approvato dal Consiglio provinciale e reso esecutivo dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale, udito il Consiglio di Stato, potrà annullare le parti riconosciute contrarie ai fini ed alle disposizioni della presente legge, ed alle leggi e regolamenti generali.

(Art. 34, § 2). Nel caso che l'esercizio del pascolo o delle altre servitù di uso sia riconosciuto in tutto o in parte necessario ad una popolazione, il Ministero di agricoltura, industria e commercio, intesi il Consiglio comunale, il Comitato forestale ed il Consiglio di Stato, potrà sospendere per quel periodo di tempo che si chiarirà indispensabile, il diritto di affrancaimento, regolando però l'esercizio dei diritti di uso.

1877. Legge del 4 marzo 1877, n° 3706. — *Sulla pesca.*

(Art. 2). I regolamenti per la esecuzione di questa legge e le successive loro modificazioni saranno approvate per decreto reale sopra proposta del Ministro di agricoltura, industria e commercio, previo il parere dei Consigli provinciali; delle Camere di commercio e dei capitani di porto, nelle cui circoscrizioni le disposizioni regolamentari dovranno essere applicate, previo il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato.

Essi determineranno:

1° ec., ec.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Morpurgo.

Morpurgo. L'onorevole Plebano ama il vivere quieto; e fa, mel perdoni, i conti grossi. Tutte le argomentazioni che ha testè esposte contro la ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio si compendiano in questa sola: che non conviene disturbare gli altri Ministeri, che vi sono persone tranquille che non è buona cosa mettere in condizione disagiata. Egli ha detto che le spese del Ministero d'agricoltura e commercio aumentarono in pochi anni di molti milioni, ma ha dimenticato che questo aumento derivò dai servizi, i quali passarono al Ministero stesso da altre amministrazioni, e che, a meno d'un miracolo, dovevano pure verificarsi. A cagion d'esempio, per ciò che riguarda l'Economato generale cui ha specialmente accennato, egli non ha avvertito che tutte le spese le quali si concentrano ora in quell'amministrazione, derivano in massima parte dagli Economati speciali che per l'innanzi le facevano direttamente.

L'onorevole Plebano tratta con molta facilità questioni assai gravi. Ne accennerò una. Lo spirito che informa l'origine di alcune istituzioni scolastiche, la mèta cui debbono aspirare, ed anche il concetto con cui questi ordini educativi sono diretti, costituiscono una delle questioni più importanti che si discutano in ogni paese.

Invece l'onorevole Plebano diceva con molta asseveranza, che poco monta che gli studi siano diretti da un'amministrazione piuttostochè da un'altra, che sia questo o quello il concetto che li guida nel loro cammino; purchè una scuola vi sia, sia essa buona o cattiva, sia indirizzata per l'una o per l'altra via, è allo stringer dei conti la stessa cosa.

Plebano. Io non ho detto questo.

Morpurgo. Io mi fo lecito d'essere di un'opinione diversa dalla sua.

Peraltro, o signori, non sono soltanto le questioni sulle quali l'onorevole Plebano si è maggiormente fermato, quelle che attirano l'attenzione della Camera; evidentemente essa si dà pensiero, più che d'ogni altra cosa, della questione costituzionale.

Ed anche su quest'argomento io sono di un avviso diverso da quello dell'onorevole Plebano, il quale, contraddicendo all'onorevole Spaventa, il cui dotto discorso non poteva non fare una grande impressione in questa Camera, diceva essere necessario fare una distinzione fra la questione di forma e quella di sostanza, e concludeva, se ho bene afferrato il suo pensiero, che la legge del bilancio basta per sè sola a guarentire le pre-

rogative del Parlamento, e che questo deve ritenersi abbastanza tutelato nei suoi diritti, quando gli rimane intiera la potestà, che d'altronde nessuno gli contrasta, di votare i bilanci.

Anche su questo punto, ripeto, io mi fo lecito di essere di parere contrario a quello dell'onorevole Plebano. Ma prima di rispondere a queste argomentazioni mi permetta la Camera di ritornare sopra alcune questioni che la proposta di legge solleva.

Plebano. Domando di parlare per fatto personale.

Morpurgo. Io credo che fatto personale non vi sia, posso avere....

Presidente. Lo vedremo più tardi se ci sia.

Morpurgo (*rivolto all'onorevole Plebano*). Posso aver franteso qualche punto delle sue argomentazioni. Ella....

Presidente. Non facciamo conversazione. Si vedrà più tardi se vi sia il fatto personale.

Morpurgo. Io non ho attribuito all'onorevole Plebano, idee che egli non abbia espresse. E veramente egli ha detto esistere una questione di forma e una questione di sostanza; ora è agevole trarre le conseguenze da queste premesse.

Ma, o signori, io diceva: che desiderava intrattenermi per brevissimo tempo sopra la questione costituzionale propriamente detta, benchè senza speranza di aggiungere alcuna nuova argomentazione al discorso dotto, efficace, e veramente acuto dell'onorevole Spaventa. Allorchè egli parlava, una voce non benevola dai banchi opposti della Camera interrompeva dicendo: « siamo a scuola. » Quella voce esprimeva invece la condizione dell'animo mio; io mi onoro di andare a tale scuola.

Una delle questioni poste dall'onorevole Spaventa è questa: esiste un precedente il quale giustifichi il decreto del 26 Dicembre 1877?

Se bene comprendo la relazione accurata e chiara della Giunta, parmi che essa voglia sostenere che un precedente vi fu nel 1852. Quanto meno, nell'atto che soppresse in quell'anno il Ministero d'agricoltura, la Giunta del bilancio, e forse molti della Camera, credono possa segnalarsi un precedente che coonesti il decreto del 26 Dicembre. Io ne dubito assai; nondimeno, poichè alcune opinioni furono qui citate, ne addurrò una pur io, la quale in fatto di regime costituzionale è veramente un'autorità accettata da tutti. È quella del conte di Cavour, il quale, interrotto un giorno in un suo discorso da un compianto nostro collega, il Mellana, esprimeva nettamente il suo pensiero sopra tale questione colle parole

seguenti: « Il potere esecutivo non deve, se non in circostanze straordinarie, procedere a riduzione od aumento di Ministeri.

» Quanto a un aumento (egli soggiungeva) adesso non si può fare perchè non ci sono fondi in bilancio. »

E qualcuno avendo osservato che nel 1848 ciò erasi fatto; il conte di Cavour aggiungeva: « nel 1848 la Camera non aveva ancor preso il management delle finanze dello Stato, dopo che i bilanci sono ad essa sottoposti non è più entrato in mente a nessuno di aumentare i Ministeri; ed io credo certamente che non sia in facoltà del potere esecutivo di accrescerne il numero.

» Io stimo pure che non si abbia, in tesi generale, a diminuire i Ministeri già esistenti, se questa diminuzione non risulta da un voto preventivo del bilancio. »

E poscia, parlando della soppressione del Ministero di agricoltura, quell'appunto ch'io accennava testè e che avvenne nel 1852, usciva in queste parole molto espressive:

« Non nascondo che, quando saremo tornati nello stato normale, cioè quando i bilanci saranno votati nell'anno antecedente, non si debba e non si possa variare il numero dei Ministeri, se ciò non risulta dal voto del bilancio dell'anno antecedente. »

Questa era la opinione del conte di Cavour.

Io poi ho fatto una considerazione sulle origini del Ministero che fu soppresso nel 1852; e ho riconosciuto, come lo ricordava l'onorevole Spaventa che quel Ministero fu costituito in forza di *pieni poteri*; non era intervenuto un voto del Parlamento. Quindi, in qualche modo, quella brusca soppressione poteva forse scusarsi. Ma, riguardo al precedente del 1860, di cui l'onorevole Spaventa ha studiato, con quella finezza d'ingegno che gli è propria, la struttura organica analizzandone le disposizioni speciali e da queste ricavando argomentazioni veramente luminose intorno all'indole e ai precedenti della nostra costituzione, del nostro diritto pubblico, io quasi mi dolgo di dover fare una discussione colla Commissione, imperocchè questa si fa forte di un argomento di poco valore, dato pure che sussistesse in fatto, il che non è.

Se io ho ben compreso la relazione della Giunta del bilancio (e quando ciò non fosse qualcuno mi richiamerà certamente alla sana interpretazione), è specialmente sopra un fatto del quale discorrerò tra breve, che la Giunta si fonda per sostenere che il Ministero di agricoltura e com-

mercio era stato creato all'infuori del voto del Parlamento. Essa dice: « Il primo titolare del Ministero di agricoltura e commercio, il ministro Corsi, fu eletto ministro prima che la legge si discutesse; inoltre il ministro Corsi si presentò al Parlamento, e difese il progetto di legge. »

Ebbene, io prego l'onorevole relatore di prendere in mano la *Gazzetta Ufficiale*; il documento non può essere maggiormente autentico.

Vi è un primo decreto che nomina l'onorevole Corsi ministro senza portafogli, e vi è un secondo decreto (tolgo le notizie dalla *Gazzetta Ufficiale*, perchè siffatti decreti non vengono inseriti nella raccolta ufficiale delle leggi), di una data posteriore al 5 Luglio 1860, il quale è presso a poco concepito in questi termini: « Sua Maestà ha firmato la legge con cui si approva la costituzione del Ministero di agricoltura e commercio, ed ha quindi nominato ministro di agricoltura e commercio l'onorevole deputato Corsi. »

Se quindi questo fatto particolare, del quale quasi io sento rossore a parlare, dopo gli argomenti così elevati che furono esposti in questa discussione, può avere una qualche influenza sull'opinione della Giunta, io spero che essa si rimuoverà interamente dal suo pensiero.

L'onorevole Spaventa notò con acutezza d'ingegno che fra noi vi è un principio, una tendenza, un indirizzo che si manifesta costantemente, ed è il progresso continuo degli ordini costituzionali, pel quale vengono limitate le facoltà e le potestà del potere esecutivo. Egli dette la prova della verità di questo progresso, citando molteplici esempi di costituzioni diverse dalla nostra; ed anche della nostra vita parlamentare e politica. Forse ne ha dimenticati, o a dir meglio, ne ha lasciati avvertitamente in disparte altri. Ma poichè la questione costituzionale può essere veramente grave (e dico questo in modo non appassionato, perchè deve premere a noi tutti, da qualunque parte della Camera si sieda, che gli ordini costituzionali siano rispettati, e che si stabiliscano buoni precedenti per l'avvenire), permettetemi che vi citi anch'io qualche altro esempio, il quale viene in appoggio alle affermazioni dell'onorevole Spaventa.

L'onorevole deputato Spaventa ha citato la legge dei pieni poteri del 1866. Ebbene, uguali disposizioni per le quali si accordavano in talune materie le maggiori facoltà al potere esecutivo si trovano, fin dal principio della fondazione del regno, nella legge dei pieni poteri del 1848. La tradizione incomincia allora, e si manifesta luminosamente in appresso. E voi trovate altre leggi che restringono le facoltà, le attribuzioni del

potere esecutivo; a cagion di esempio la legge della Corte dei conti, che io non rammento se fu ricordata dall'onorevole Spaventa.

Con questa legge il Parlamento, il potere legislativo, non intese solo di limitare le facultà del potere esecutivo, ma in qualche parte limitò puranco le proprie, imperocchè, a mio avviso, il vero concetto del regime costituzionale è questo, di conciliare la libertà coll'ordine, di porre cioè alla libertà quei limiti che la rendono regolata e misurata.

Io diceva che limitò anche la facultà propria, ne cito un esempio. Voi non potete votare una spesa nuova che ecceda le 30,000 lire, se non è proposta con una legge speciale; essa non può essere votata nella legge del bilancio. E come questo vi sono altri esempi.

Questo spirito di lotta fra la rappresentanza nazionale ed il potere esecutivo, si è andato manifestando sempre più nettamente, a cagion d'esempio, nella questione degli organici. La questione degli organici è antica per noi, e credo che sia stata sostenuta da tutti i lati della Camera la convenienza che la facultà del potere esecutivo rispetto alla fissazione delle piante, e all'istituzione di nuovi uffici abbia ad essere limitata: nondimeno dall'altro lato della Camera furono più vivi sempre i reclami affinchè in questa parte le facultà del potere esecutivo fossero ristrette.

Ora io ho raccolto, ed ho sott'occhio, perchè mi vennero più facilmente sotto mano, tre ordini del giorno della Camera.

Uno fu proposto dall'onorevole Della Rocca e vi si dichiarava che ritenevasi impregiudicata la questione, se le piante organiche dei Ministeri dovessero per l'avvenire stabilirsi con legge.

Un altro del 13 Gennaio 1873 (ed era proposto dalla Giunta del bilancio) esprimeva la fiducia della Camera che « unitamente al bilancio di definita previsione il Ministero avrebbe presentato la pianta organica, ec. »

Ma ve ne è un terzo che va ancora più oltre. In quest'ordine del giorno del 16 Maggio 1874 si interdice espressamente al potere esecutivo di apportare modificazioni agli organici coi bilanci di definitiva previsione affinchè la questione non venga compromessa.

Vi è adunque, come diceva molto giustamente l'onorevole Spaventa, una tendenza costante a limitare, in questa parte, le attribuzioni del potere esecutivo, a restringerne le facultà; e questa tendenza si manifesta con ordini del giorno, con leggi, in tutti i modi, insomma, con cui può essere manifestata dal Parlamento.

Forse io ho errato, forse l'onorevole Plebano non giunse alla conclusione che io ho formulata, ma errore non fa pagamento, dice il proverbio, e l'argomento col quale io ho voluto rispondergli servirà ad altri, perchè si riferisce al valore della prerogativa parlamentare, che taluno intenderebbe restringere ad un voto di bilancio.

Si dice e si sostiene da molti che le prerogative del Parlamento sono salve, allorchè questi conserva pieno ed integro il diritto di votare il bilancio, perchè con esso si consentono le spese, si accordano i sussidi: e questa discussione, quantunque indirettamente, si è fatta molte volte nella Camera.

Quale era la ragione per la quale nel 1868 e 1869 un Ministero di destra proponeva di limitare le facoltà del potere esecutivo? Lo disse l'onorevole Spaventa: la necessità di evitare lo scompiglio nelle amministrazioni.

L'onorevole Cantelli ed altri misero innanzi le condizioni veramente infelici e desolate delle nostre amministrazioni, mutate, per così dire, ad ogni istante. Se voi, dicevano alla Camera, non vi ponete riparo, l'amministrazione italiana non migliorerà mai.

Questa era una considerazione d'ordine amministrativo; ma se ne poteva innanzi anche un'altra di ordine assolutamente costituzionale, ed era questa, che non tutte le volte viene innanzi alla Camera una questione di spesa la quale trovi la sua sanzione nel bilancio; non tutte le volte in una disputa che si solleva è implicata una questione di spesa ed in tal caso la prerogativa del Parlamento sarebbe nel fatto menomata.

La questione parve così grave che, allorquando si discusse nel 1862 una interpellanza la quale aveva tratto alla questione delle attribuzioni dei poteri, un uomo assai autorevole nel Parlamento volle, con prontezza d'ingegno, sollevarla davanti alla Camera.

La Camera, come, avviene di frequente, aveva fretta; si era in fine di seduta, si gridava ai voti; sorse allora un uomo autorevole assai, per i suoi precedenti e per la sua esperienza parlamentare, a mettere in avviso la Camera sulla gravità della questione che era sorta; e la Camera ascoltò quest'uomo, che noi abbiamo la fortuna di avere tuttora fra noi e che vi gode molta autorità, come ve ne godeva allora. Volete udire cosa diceva questo deputato, rispondendo ad un ministro valente, d'ingegno, celebre veramente, il compianto ministro Cordova? « L'onorevole ministro, diceva, ha manifestata un'opinione che, adottata ed ap-

plicata nei termini generali nei quali esso la sostiene, avrebbe, secondo me, una conseguenza funestissima per la legislazione ed anche per l'amministrazione dello Stato.

» Egli, continuava sempre quel deputato, sostiene essere in facoltà del potere esecutivo di potere con semplici decreti reali distribuire a sua voglia le attribuzioni fra i diversi Ministeri; io prego la Camera di osservare che alcune di queste attribuzioni si risolvono nella facoltà e prerogativa d'esercitare dei vari atti giurisdizionali. »

E, più avanti, venendo alla questione del valore intrinseco che ha un voto di bilancio e del significato che può avere questo concetto della prerogativa del Parlamento col voto del bilancio, pronunziava queste parole:

« In un Governo costituzionale havvi sempre una legge in vigore la quale deve essere osservata esattamente, rigorosamente, e questa è la legge del bilancio. La legge del bilancio, quando è votata nelle disposizioni che a quelle cifre si riferiscono, deve essere mantenuta; se altrimenti fosse, il voto sui bilanci non avrebbe importanza, nè significato. Ora, la legge del bilancio non può al certo essere variata per un atto del potere esecutivo. »

È chiaro, mi pare. Coi decreti del 25 Dicembre 1877, particolarmente con quello che soppresse il Ministero d'agricoltura, industria e commercio, la legge del bilancio non fu rispettata, fu anzi violata. L'opinione che io ho testè manifestata è di un'autorità incontrastabile in questa materia, è dell'onorevole Depretis.

Depretis. Ma la legge del bilancio fu rispettata.

Spaventa. No.

Depretis. È un'opinione.

Morpurgo. Ha facoltà, o signori, il potere esecutivo di spostare le attribuzioni dei Ministeri, e di crearne dei nuovi?

Anche su questo punto l'onorevole Spaventa ha citato precedenti stranieri e paesani di tal peso, che, aggiungerne degli altri, i quali facciano impressione, in verità, mi pare un assunto un poco faticoso, e certo non è da' miei omeri.

Forse mi si possono opporre taluni fatti recenti. Ed io comincio dal fare una concessione all'onorevole mio amico personale, il relatore della Commissione. Sono certo che se egli, se ciascuno di noi andrà razzolando qua e là nella vita amministrativa del nostro paese, troverà pro-

babilmente qualche Commissione, di cui la residenza fu trasferita da un Ministero all'altro, qualche attribuzione di poco momento che fu spostata da uno ad altro dicastero; questa è cosa di mera amministrazione, la quale è ovvio che non cada sotto gli occhi del Parlamento: su ciò esso non esercita riscontro. La cosa si fa d'altronde senza malizia, e senza intenzione di violare alcun principio costituzionale.

Ma quando si tratti di creazioni nuove, l'osservare che il potere esecutivo si mantenne a questo riguardo in una regola severa, rigorosa, che curò di non contraddire a quei buoni principii, di cui parlava l'onorevole Spaventa, è pure un precedente del quale dobbiamo tener conto e la cui autorità non possiamo mettere in dubbio.

Ora, o signori, di precedenti io ne ho trovati parecchi.

Per esempio, l'onorevole relatore parla, mi pare, nella sua relazione di alcuni spostamenti che furono fatti dal Ministero di agricoltura e commercio ad altri Ministeri.

Ebbene, ciò involge una questione grossa, onorevole relatore, e la questione fu sollevata dall'onorevole deputato Coppino con una sua interpellanza memorabile sul passaggio degli istituti tecnici dal Ministero dell'istruzione pubblica al Ministero di agricoltura e commercio.

Ora, non ho certamente bisogno di ricordare all'onorevole relatore, di ricordare alla Camera, che quella interpellanza, sebbene avesse principalmente un carattere tecnico, si sciolse in questo modo, si mantenne ferma la facoltà di togliere attribuzioni da altri Ministeri per darle a quello di agricoltura e commercio. E per quale ragione si mantenne? Perché si credeva (e la Camera ritenne questo) che avesse tuttora vigore quell'articolo della legge 5 luglio 1860, pel quale si dava facoltà al Ministero (e la si dava con legge) di procedere a siffatti cambiamenti.

Prendiamo degli esempi vicinissimi, signori.

Ho visto qui l'onorevole Bonghi, e la sua presenza mi ha suggerito il ricordo di alcune disposizioni di questa natura. Ne rammento specialmente due. D'una di queste si è parlato nei giorni scorsi e riguarda la creazione della direzione centrale, o generale, non so bene, dei musei e scavi. L'onorevole Bonghi come procedette, signori? Egli venne prima davanti alla Camera, fece le sue proposte che furono accettate, e tutto procedette regolarmente.

Nella legge del 1859 abbiamo una disposizione per la quale non si possono istituire nuove cattedre, sennonchè per legge. Che cosa si è rite-

nuto, e che cosa stabilì l'onorevole Bonghi che si facesse? Che se cattedre nuove, per il progresso della scienza, sembrassero necessarie, ne fosse proposta alla Camera la creazione, mediante la legge del bilancio.

Questi sono i precedenti che io trovo; e mi pare (non voglio affermarlo ricisamente), ma mi pare, dico, che anche nella fondazione dell'Economato, di cui parlava (non per questa ragione ma per altre) l'onorevole Plebano, siasi proceduto nella stessa maniera.

Da ciò risulta chiaramente che il potere esecutivo in questi ultimi anni, anche per questioni di poco rilievo, si mantenne strettamente nei limiti che gli erano assegnati.

Dunque, signori, io sono lieto di associarmi alle conclusioni che l'onorevole Spaventa presentava....

(Un deputato a sinistra interrompe.)

Non ho capita l'interruzione....

Presidente. Non raccolga le interruzioni, la prego, on. Morpurgo.

Morpurgo.ed io spero che la Camera sarà lieta di associarvisi, senza distinzione di partiti. Esse significano che il nostro paese cammina, che lo spirito liberale penetra in tutti noi, che noi sentiamo la necessità di porre un argine alle invasioni del potere esecutivo. Questa è la buona dottrina costituzionale, la dottrina dei popoli che non vogliono arrestarsi sulla via dei progressi politici.

Volete voi forse, o signori, imitare servilmente e grettamente le Costituzioni francesi? Io so che ci sono degli ammiratori delle Costituzioni francesi; ma so pure (in ciò non ho forse seguito bene l'onorevole Spaventa), che ci sono degli scrittori francesi non punto soddisfatti dei principii fondamentali che informano quelle Costituzioni, i quali sono accolti da taluni come dogmi, come leggi vaticane, davanti a cui il Parlamento bisogna che si arresti.

Per esempio, nel 1792 la Costituzione introduce espressamente un principio, come nel 1848.... (*Interruzioni*) è la repubblica; siamo d'accordo, o signori, è un regime liberale. La facoltà che era attribuita al potere esecutivo, di mutare ad arbitrio l'ordinamento delle amministrazioni, ripassa nella Assemblea parlamentare.

Ma anche a proposito della Monarchia di Luglio, che è l'autorità sulla quale si fonda il Rossi, perchè ciò che questi dice si riferisce principalmente alla Carta del 1830, uno scrittore francese, il La Ferrière, ha delle parole molto espressive.

Volete udirlo signori, giacchè avete tanta pazienza?

Il La Ferrière dice:

« En touchant à l'organisation des pouvoirs, la révolution de juillet avait d'abord développé l'action législative, aux deux branches du pouvoir législatif elle avait communiqué *l'initiative*, acte qui seul était une révolution par légalité mise entrés les Chambres et la royauté et par l'influence gouvernementale que les Chambres devaient en recevoir. »

E più avanti volete conoscere che cosa dice il La Ferrière in proposito allo spirito che domina nelle costituzioni francesi?

« Le pouvoir exécutif était renfermé dans ses véritables limites. Le droit de faire des ordonnances avait été défini exactement dans ses rapports avec la seule exécution des lois. Le prétexte des ordonnances pour *la sûreté de l'Etat* était à jamais enlevé à l'esprit arbitraire. »

Ora io so che si può molto disputare sul significato che il La Ferrière dava a queste parole. Certo egli accennava ad un indirizzo cui non era estraneo il suo paese.

Ma non appoggiamoci alle costituzioni francesi. Signori, l'onorevole Spaventa aveva parole generose contro lo spirito d'imitazione che invade talvolta i popoli. Io sono tutt'altro che alieno dal prendere il buono dove si trova; ma, quando si tratta di un paese nel quale le mutazioni di costituzione si effettuano, per così dire, ad ogni mutar di luna, e i reggimenti si succedono, e le amministrazioni si sconvolgono troppo di frequente, come volete voi citare quest'autorità siccome quella che, ritenuta per buona, debba essere accettata da un popolo il quale intende di procedere per vie regolari e fondare in casa propria un sincero regime costituzionale?

È per questo, o signori, che il nostro paese, non possiamo negarlo, si è scosso allorchè apparì il decreto che sopprime il Ministero di agricoltura e commercio.

Non facciamo delle sottigliezze, onorevole Plebano, cercando di interpretare le manifestazioni del paese più in uno che in altro senso. Non è lecito il dubitare degli scopi che animano un corpo morale quando porta alla conoscenza della Camera il proprio pensiero. Si produrrebbe una perturbazione non lieve negli spiriti, se questo modo di giudicare passasse in consuetudine.

Il paese si commosse; e non fu già un commovimento meschino, o signori; non furono piccole delusioni di clienti che perdevano un pa-

trono (questo mi pare il concetto che l'onorevole Morana svolse nella sua relazione); no: il paese ha sentito la gravità di un atto pel quale si faceva un processo sommario ad un'istituzione che viveva di vita legale; il paese si è allarmato di un processo fatto a porte chiuse, al di fuori del Parlamento, quando non vi era necessità alcuna di farlo. (*Benissimo!*) Si dice, o signori, che nel nostro paese si è poco teneri del regime costituzionale; si dice che gli italiani non sono grandemente curanti delle pubbliche libertà. No, non caluniate il nostro paese: questo non è vero. Ed io credo che veramente il nostro paese sarebbe calunniato da colui che dicesse che esso non comprende la grande importanza del controllo della pubblicità, delle guarentigie che sono date dal sistema parlamentare. Il paese sente che nella rappresentanza nazionale è la sua forza; egli sa che qui, per le discussioni che noi facciamo, nessun diritto manca di tutela, nessun interesse manca di appoggio; e sa che ogni diritto conculcato, ogni interesse disconosciuto troverebbe qui una pronta riparazione.

Signori, la questione costituzionale non siamo noi che la poniamo; essa ci si impone: il paese ha voluto rammentarcela coi suoi voti. Questo è il significato dei voti contro i quali parlava l'onorevole Plebano. Ed io sono ben lontano dal dolermi di questo risultato: ciò mi assicura anzi, come diceva l'onorevole Spaventa, che nel nostro paese vi è una vita politica adulta e vigorosa, e che nelle nostre popolazioni vi ha coscienza sicura dei propri diritti.

Un altro giudizio ancora ha pronunciato il nostro paese sul decreto del 26 Dicembre, che sopprime il Ministero di agricoltura e commercio: esso lo giudicò inopportuno o assai poco conveniente.

Io non parlo delle ragioni di convenienza parlamentare, alle quali ha fatto allusione l'onorevole Spaventa: no. Fu inopportuno, voi dovete confessarlo.

Da poco tempo, per iniziativa del Parlamento e del Governo, era stata approvata un'inchiesta agraria. Era imminente una discussione sul rinnovamento dei nostri trattati commerciali. Ebbene, o signori, parve che il Governo pronunciasse di sua autorità un giudizio anticipato sull'inutilità e sull'inefficacia dell'inchiesta: parve che a proposito dei nostri traffici, di cui si dovevano discutere i bisogni, si dicesse quasi, che poco valeva il curare altre voci che non fossero quella del fisco.

Noi potevamo fare a meno di pensare agl'interessi del produttore,

alle nostre merci, le quali lottano fuori d'Italia contro concorrenze veramente formidabili, ai nostri armatori ed alle loro navi che visitano i porti stranieri, cercando di riaccendere quella che fu un giorno gran fiamma, e che portò dai porti italiani un tesoro di civiltà nelle più lontane regioni.

Questo sembrava volesse dire il Governo, quasi non sentisse la forza di poter tutelare sapientemente e vigorosamente quei vitali interessi, la cura dei quali eragli affidata, e quasi credesse che il paese non se ne desse pensiero. Ma il paese si cura di questi suoi interessi, se ne cura grandemente; ed ha protestato per questa ragione. Il paese non crede inutile, o signori, che si facciano certe indagini. A cagion d'esempio, vi sono dei luoghi in Italia, che erano un giorno il granaio di Roma ed in cui regna ora la febbre, o che sono fatti inospiti per la piaga del brigantaggio. Vi sono altri luoghi di cui i poeti stranieri dicono che vi cresce il cedro e fiorisce l'arancio. Ebbene, signori, da questi luoghi si emigra; e l'uomo abbandona la patria quasi con dispetto, abbandona questa terra avara che gli nega il nutrimento. Il paese vuole che si studino siffatti argomenti, ed appunto perchè vuole questo, non vuole menomati in alcuna parte quegli ordini e quegli uffici pei quali tale studio può riuscire più compiuto ed efficace. (*Bene!*)

Il paese, signori, sente queste difficoltà che lo circondano, il paese comprende questa situazione, della quale nessuno, in particolare, può essere incolpato, ma che è conseguenza delle condizioni sociali nelle quali ci troviamo.

Un popolo non rimane lungo tempo in uno stato di decadenza, senza dover fare sforzi titanici per rialzarsi. Il paese conosce le proprie condizioni e dice: purchè mi aiutate, io a mia volta mi aiuterò. Questo aiuto, signori, il paese vi domanda pazientemente, ma quando giunge il giorno in cui vede anche soltanto l'apparenza di un diniego, il paese protesta, come ha protestato contro i decreti del 26 Dicembre (*Bene! Bravo!*)

Vorrei pregare l'onorevole nostro presidente di lasciare che sia rinviato a domani il seguito del mio discorso. Forse domando troppo, ma sono le 6 e mezzo, i miei colleghi sono stanchi ed hanno ragione di esserlo.

Presidente. È ella ammalato?

Morpurgo. Non le dirò di essere ammalato, ma desidero di dire qualche parola domani.

Presidente. Non bisogna, onorevole Morpurgo, fare appello alla stanchezza dei suoi colleghi, che l'ascoltano volentieri, ma all'impossibilità fisica di continuare, in cui ella può trovarsi.

Morpurgo. Lo stato in cui trovasi la mia gola non mi consente per ora di parlare.

Presidente. L'onorevole Morpurgo non può per le condizioni della sua gola proseguire il suo discorso.

Egli avrà quindi facoltà di continuarlo domani.¹

Seguito della discussione del disegno di legge per la ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio.

Tornata del 5 Giugno 1878.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio.

L'onorevole Morpurgo ha facoltà di proseguire il suo discorso.

Morpurgo. Signori, il mondo economico moderno, anzi l'età modernissima, si circonda di mezzi e di forze così potenti, che possono dirsi affatto sconosciuti a generazioni anche prossime alla nostra. Sarebbe difficile anche descrivere in lieve parte questi mezzi e queste forze.

Negli epiloghi dei pensatori essi vengono riferiti principalmente alla potenza del capitale, allo sviluppo dello spirito d'associazione, allo svolgimento degli studi d'ogni maniera.

Ma questa sintesi, ognuno il comprende, non rende punto la grandezza e la potenza dei fatti. Bensì questo è certo che quei popoli i quali non si apparecchiavano, o per difficoltà di condizioni non possono apparecchiarsi ad utilizzare questa ricchezza, questa dovizia di mezzi, soccombono in questa lotta per l'esistenza, poichè deve dirsi veramente tale, questa lotta del lavoro.

Da ciò viene a chiarirsi il concetto che lo Stato non rimanga straniero a questi fatti, non sia straniero a questa forma d'operosità sociale, ma intervenga, sia pure con azione indiretta, sgombrando il cammino

¹ Atti Parl. Sess. accenn. Tornata 4 Giugno 1878.

da difficoltà, agevolando con mezzi indiretti a dare aiuto alle popolazioni delle quali esso tiene il governo.

Questa è la questione che si presenta oggi a noi tutti.

Noi pure dobbiamo domandarci se sia utile, se sia necessario che questi aiuti vengano dati anche nel paese nostro. Devesi applicare pertanto, o signori, al Ministero di agricoltura e commercio il *post fata resurgo* degli antichi miti? E se ciò deve farsi, in quale miglior modo il Ministero di agricoltura dovrà essere costituito?

Non farò la storia del Ministero di agricoltura; ne parlò ieri l'onorevole Plebano, che mi spiace di non vedere presente; ne scrisse pure l'onorevole relatore della Commissione.

Io mi permetterò solo di avvertire, soggiungendo a ciò che hanno scritto o detto quei nostri due onorevoli colleghi, non essere punto esatto che il conte di Cavour fosse pressochè un avversario del Ministero di agricoltura, il conte di Cavour che ne propose e ne sostenne la ricostituzione; come non essere neppure esatto che ragioni politiche ne motivassero la creazione.

Di queste ragioni politiche nessuno ha parlato, nè il relatore del Governo, il Vegezzi, nè il relatore della Giunta parlamentare....

Morana, relatore. La Commissione dei quindici ne ha parlato.

Morpurgo.... nè il relatore della Giunta parlamentare che referì sopra il progetto di legge di ricostituzione del Ministero d'agricoltura nel 1860. Ed un'altra cosa devo notare all'onorevole relatore: essere bensì vero che per un certo tempo si fecero vivi da molte parti gli oppositori al Ministero di agricoltura, e ne fu chiesta nell'Aula parlamentare la soppressione; ma già da molto tempo, certamente per la stessa esperienza nostra, queste voci sono state ridotte al silenzio, e non ebbero ragione di manifestarsi.

Se lamenti si sono uditi, si ridussero a questo, che il Ministero di agricoltura non disponeva dei mezzi sufficienti per esplicare la propria azione. Sono presenti qui molti rappresentanti, i quali possono far fede dell'esattezza delle mie parole; perocchè molti di coloro che sono fra noi mossero vivissimi questi lagni, ed anzi talune volte proposero che la dotazione e i sussidi del Ministero d'agricoltura fossero aumentati onde rendere più efficace la sua azione.

E d'un'altra cosa tacque l'onorevole relatore, e mi è spiaciuto che ne tacesse. Egli non fece menzione delle gelosie, delle ardenti rivalità

che attraversarono l'esistenza del Ministero d'agricoltura e commercio; erano rivalità di spodestati, come forse più tardi i timori di chi poteva avere la sorte degli spodestati furono quelli che apparecchiaron la fine del Ministero d'agricoltura e commercio.

Questo è il vero, dunque, signori; la storia di quest'amministrazione si riassume in questi due fatti principali: difetto di mezzi, gelosie e rivalità senza numero.

Io sono certo che quanti sono imparziali tra voi, volendo giudicare di essa piuttosto dalla sua attitudine a fare, che da ciò che essa potè fare, per le condizioni in cui ebbe a trovarsi, per cause indipendenti da chi la dirigeva, quanti sono imparziali fra voi consentiranno che non fu così inutile l'opera sua. Io non cerco che sia resa alcuna giustizia agli uomini che ebbero l'onore di passare dal Parlamento a dirigere quell'amministrazione. No, signori, sopra tutti noi incombe la parca politica. Tutti coloro che ebbero parte nelle amministrazioni (ed ormai se ne fece esperienza a destra e a sinistra), sono destinati in olocausto a questa parca dal tempo e dal destino comune. Ma questa giustizia si può chiedere per altri, o signori, si può chiedere per coloro i quali, più che per debito di funzionari, per animo di cittadini si adoperarono, e si adoperano tuttora in quell'amministrazione ora scompigliata, a rendere migliori le sorti economiche del nostro paese.

Io fui collaboratore di questi funzionari; io ho potuto assistere alle trepidanze con cui essi prendevano cura di trattare alcune questioni importanti; io ho veduto lo zelo che essi ponevano nel risolvere queste questioni, nel far paghi i desiderii del paese; e parmi che sia giusto che anche in quest'Aula, dove sembra che si faccia più facilmente vivo il lamento ed il biasimo per l'opera loro, si rivolga una parola di lode e di gratitudine a chi veramente n'è meritevole. (*Bene!*)

Se non è dunque vana la mia speranza, o se voi considererete questa amministrazione, piuttosto che dagli uffici disgregati di essa, dal suo complesso e dal suo concetto economico, se voi seconderete in questo il concetto e le idee del primo fondatore di questa amministrazione, se voi seguirete l'esempio dato da un illustre economista che riferì in questi giorni come relatore di una Commissione governativa per la ricostituzione di questo Ministero, io sono persuaso che voi darete senza esitanza il voto favorevole a questo progetto di legge.

E qui mi occorre rispondere (e mi spiace che non sia presente) al-

l'onorevole Plebano, il quale non dava, a mio credere, sufficiente importanza alla riunione di questi servizi.

L'Achille degli argomenti dell'onorevole Plebano è questo: che non è punto necessario di raccogliere insieme, intorno ad un unico centro, questi servizi; che si potrà stare paghi a conservarli in qualsiasi modo, anche dispersi, come *disjecta membra*.

Queste affermazioni, mi permetta di dirlo l'onorevole Plebano, non trovano la loro giustificazione in alcuna esperienza.

Vi ha un legame necessario tra questi servizi; la loro efficacia risulta dall'unione di essi, dalle forze che sono raccolte in questa amministrazione. Per esse è veramente necessario di ricordare il motto: *vis unita fortior*. Voi non otterrete da quest'amministrazione l'effetto utile che si proposero di ricavarne tutti coloro che l'hanno caldeggiata; voi non otterrete quest'effetto, se non stringerete saldamente il fascio di questi servizi, e non li farete convergere ad un unico intento.

Questo è il concetto di cui si deve in principal modo tener conto. Il nostro paese fece appunto un tale giudizio sopra questa amministrazione. L'ha considerata come un'amica del contribuente, come un'alleata di esso. Si credette in ogni tempo che nei Consigli del Governo, accanto al ministro delle finanze dovesse suonare un'altra voce che non fosse soltanto quella del fisco, che difendesse altresì gli interessi del produttore.

E s'intese dappertutto la verità di questo ragionamento e la utilità di questo proposito.

Ma se dappertutto così si intese, sarà ben più necessario che non rimanga inascoltato questo desiderio nel nostro paese, dove nessuna briciola di ricchezza potè manifestarsi senza che si estendesse in pari tempo la formidabile giurisdizione dell'agente delle tasse, ed è necessario che il cittadino sia posto al contatto del Governo del suo paese anche in altro modo che non sia quello che viene da una cedola dell'intendenza di finanza, o da una polizza dell'esattore delle imposte.

Un'altra ragione, la ragione più vera della simpatia che questo Ministero si è acquistata, deriva appunto dall'essere stata questa amministrazione una fonte di incoraggiamento, di tutela e di operosità disinteressata.

Nè io citerò, o signori, l'autorità di persone sospette in appoggio di questa mia affermazione; mi rivolgerò ad uomini autorevoli che siedono dall'altra parte della Camera, mi rivolgerò all'onorevole Depretis, col quale ebbi la ventura di discutere questioni di capacità giuridica del

mutuo soccorso nel *Consiglio della previdenza e del lavoro*, che esisteva presso quella amministrazione, mi rivolgerò all'onorevole ministro delle finanze, col quale ebbi a discutere tariffe doganali e questioni daziarie nel Consiglio del commercio; e dicano essi se, pei servigi che questa amministrazione rendeva, essa meritasse davvero la sorte che ha avuta e il compassionevole giudizio del relatore della Commissione.

L'onorevole Plebano disse ieri, movendo accusa a questa amministrazione, che essa fece poco; si lagnò della scarsa operosità sua. Ma l'onorevole Plebano ha considerato in pari tempo quali sono le condizioni del paese nostro e in quali condizioni questa amministrazione potesse trovarsi?

Non si avverte che nel nostro paese ogni istituzione che promuove il progresso, che eccita il lavoro, che stimola lo spirito della produzione deve operare in modo affatto diverso da quello che si manifesta in altri luoghi. Qui si precede il movimento economico con quest'incoraggiamento e con questi aiuti; mentre, in altri luoghi, queste istituzioni o l'accompagnano, o lo seguono. Io fui testimonio, o signori, nei giorni passati, di questa condizione assai dura, anche in luoghi nei quali non si sospetterebbe punto che questa durezza di fatti potesse palesarsi. Recatomi alcuni giorni sono nella valle del Liri, in un luogo pieno d'incanto, dove si direbbe che la natura debba render felice l'uomo ed arricchirlo dei suoi doni più cospicui, io ho veduto bensì talune fabbriche ed industrie prosperose e rapporti pacifici di operai e di proprietari di fabbriche, buone condizioni infine di convivenza sociale.

Ma ho altresì dovuto rattristarmi alla vista di talune industrie languenti, decadute appunto dal tempo in cui si compiva l'unificazione del regno. Imperocchè quest'unificazione così provvida, così desiderata da tutti, così necessaria per il suo intento finale, non ha potuto a meno anch'essa di scompigliare taluni interessi, di occasionare talune perturbazioni: tant'è vero che anche i fatti i più lieti, buoni in se stessi e generalmente desiderati, occasionano talvolta danni e sventure particolari.

Io vidi in quei luoghi fabbriche di lana antichissime, in cui si era perpetuata la tradizione di una produzione florida e ricca, non poter reggere ora alla concorrenza delle fabbriche paesane del nord, vidi gli operai in condizioni veramente miserrime. E non potei non rattristarmi profondamente di queste condizioni per le quali non mi si affacciò alla mente la possibilità di alcun pronto ed immediato rimedio.

Ora, come può sperarsi che a siffatte condizioni, le quali hanno per così dire un carattere di fatalità, potesse mettere riparo un'amministrazione la quale di così pochi mezzi poteva disporre ed era tanto combattuta?

L'onorevole Plebano non si arrestava a questa censura. Egli ne pronunziò un'altra che si udì ripetere di frequente, anche in tempi remoti, che fu espressa a guisa di timore per la prima volta nella Camera italiana da un simpatico veterano del Parlamento, ora membro del Senato del regno, l'onorevole Michellini. L'onorevole Plebano vide in quest'istituzione un pericolo, disse che essa avrebbe incoraggiato maggiormente la tendenza che ha lo Stato di invadere ogni forma di azione privata e sociale, di sostituire se stesso all'iniziativa e all'operosità privata, ed egli evocò un fantasma che io spero a quest'ora già bello e dileguato, il fantasma di scuole economiche, atteggiate l'una contro l'altra ad incresciosa pugna, il vieto pregiudizio del Dio-Stato, cercando di diffondere l'allarme fra voi, o signori, affinchè non deste il voto favorevole a questo progetto di legge.

Non dubiti l'onorevole Plebano, questo pericolo non esiste. Esiste tanto poco che io vorrei sfidarlo, se egli fosse presente, ad addurre un solo esempio di ingerenza eccessiva da parte di questa amministrazione.

Furono, o signori, ingerenze temperate, ristrette nei limiti più ortodossi dell'economia politica, così ortodossi, che anche i liberisti più puri potrebbero, con buona pace, accettarle.

Per dire soltanto di una di esse, rammenterò il giorno in cui l'onorevole Sella con calorose parole, discutendosi un progetto di legge relativo a foreste, proposto nell'altro ramo del Parlamento d'iniziativa, parmi, del senatore Torelli, lamentava la vergogna dei nostri monti denudati, delle nostre ricchezze disperse. Parmi di udire le sue parole: allorchè gli stranieri passano le Alpi e vedono il poco conto in cui noi teniamo questa ricchezza, lo strazio che ne facciamo, che cosa diranno di noi? Qual giudizio faranno di chi cura così poco le ricchezze della patria?

Ebbene, a queste parole così vere e così eloquenti dell'onorevole Sella rispondevano le cure di quell'amministrazione, per opera della quale si fondarono qua e là (e poterono fondarsi soltanto per opera sua), quei comitati forestali, coi quali grado grado questa ricchezza potrà senza dubbio ricostituirsi, principale fattore della sua formazione dovrà

essere necessariamente il tempo; non potremo aspettarci di raccoglierne prontamente il frutto; ma avremo bensì apparecchiato un prezioso patrimonio ai nostri figli; e potremo andar lieti egualmente dell'opera nostra, perchè la vita dei popoli che sono veramente seri, non dev'essere spesa soltanto a curare le sorti dell'oggi, ma deve rivolgersi con cure pazienti all'opere dell'avvenire. (*Bene!*)

E di queste iniziative potrei citarvene molte, signori, ma vi sono tutte note, imperocchè molte volte avete votato il bilancio di agricoltura e commercio, molte volte avete passato in rassegna di questi servizi, per citarvi un solo dei quali rammenterò il tesoro di studi che l'amministrazione del commercio ha potuto raccogliere da inchieste, da indagini amministrative di ogni maniera, da studi assidui e non interrotti mai. Per cui ogni inchiesta, che si ordini dalla Camera, trova già un copioso materiale di notizie, di fatti ben conosciuti, da cui può prender le mosse; ogni legge che qui si presenta, trova già i documenti più certi della sua bontà o della sua inopportunità.

Lasciatemi credere, o signori, che in queste ricerche di fatti, in queste cure del Governo sperimentale si nasconda ben più che un umile concetto amministrativo, o come suol dirsi, una tradizione burocratica; vi è in essa il culto di una grande tradizione che è stata viva in Italia per molto tempo, nei giorni delle maggiori nostre glorie, la tradizione dei Governi sperimentali, che ebbero il loro modello più insigne e più splendido nel Governo Veneto.

Non difenderò quindi più a lungo questa amministrazione; mi parrebbe di sfondare davvero una porta aperta. Ma dovremo felicitarci dell'opera che il Ministero ricostituito verrà compiendo? Il futuro, si dice, è nelle mani di Dio, ed è vero; ma il passato, può esser giudicato dagli uomini; ed io amo citarvi due esempi, tenervi parola di due fatti, pel quale ricordo mi sarà forse fatto il rimprovero, di aver ferita la modestia personale di amici miei, ma avrò appagato almeno un vivo sentimento del mio animo.

Amo richiamarvi alla mente la discussione recentissima intorno ai trattati commerciali; quando in quest'Aula una voce eloquente ci conduceva a conoscere, con lucidezza e verità, quali siano le condizioni e i bisogni dei nostri produttori; quando udivate una risposta sicura e precisa, confortata da prove e da notizie irrecusabili, apparecchiate di lunga mano, ai reclami e alle avvertenze che venivano espresse con le-

gittima cura da deputati, a buon diritto solleciti dei nostri interessi industriali.

Era la voce dell'onorevole Luzzatti. Or bene, l'onorevole Luzzatti, difendendo il trattato di commercio con la Francia, riportava, può dirsi qui fra noi, l'immagine viva e chiara delle funzioni del Ministero di agricoltura e commercio; egli era il fedele interprete degli uomini che ressero quella amministrazione, e che con cura previdente attesero il giorno in cui questioni così difficili, così imbarazzate, quali son quelle che mettono capo ad ogni convenzione commerciale, avrebbero dovuto esser sottoposte al Parlamento, e vollero che fossero apprestati i materiali, affinché queste questioni potessero avere una soluzione conforme ai desiderii e ai bisogni del paese nostro.

L'onorevole Luzzatti, che pose al servizio di una nobile causa il suo ingegno e la sua facondia, rappresentava davvero la tradizione del Ministero di agricoltura e commercio.

E un altro esempio, o signori, consentitemi che io rechi innanzi. Esso non è di fatto recente, ma è, parmi, del pari eloquentissimo. Si discuteva, or fa qualche anno, una legge a cui si dette, e che ha certamente una grande importanza; la legge che prese poscia la data del 30 Aprile 1874 sulla circolazione cartacea.

In quell'occasione si verificò un fatto insolito nei nostri annali parlamentari. Tutte le parti della Camera si riunivano in un mutuo consenso. Rarissimi erano i dispareri. Tutti o quasi tutti consentivano che quella legge inaugurasse una buona esperienza.

Nondimeno nel corso di quella discussione fu posta innanzi una questione che perturbò veramente gli animi dell'Assemblea. Si fece una proposta per la quale i biglietti di *piccolo* taglio dei minori istituti di credito avrebbero dovuto anch'essi ottenere, al pari dei grandi istituti di credito, il diritto della circolazione libera. Un gruppo di deputati, certamente fondandosi sopra argomenti onesti e di buona fede, ispirati senza dubbio al convincimento di fare cosa utile, sostenevano questa proposta con grande calore. E pareva quasi certa l'approvazione del Parlamento, quando una voce coraggiosissima sorse in quest'Aula a dimostrare i danni di una circolazione equivoca e malsana, a segnalarvi il pericolo economico e morale ad un tempo, che sarebbe derivato dall'introdurre nella nostra circolazione un elemento che sarebbe stato forse un esempio ed una occasione di rapporti di malafede e di abusi.

E per l'energia con la quale fu difesa questa nobile tesi, la proposta, benchè grandemente caldeggiata, venne respinta. Quella voce, o signori, era la voce di un Ministro di agricoltura e commercio, quella parola era la parola dell'onorevole Finali.

Io non aggiungerò pertanto alcun'altra argomentazione in difesa del Ministero di agricoltura e commercio. La necessità e l'utilità della sua ricostituzione mi sembrano consentite da tutti.

Accetto anche la riserve che il Governo fa pel modo di costituire quest'amministrazione. Io comprendo che il Ministero ci confessi di non essere in grado di fissare fin da ora con precisione le attribuzioni che al Ministero ricostituito saranno affidate. E credo anche ragionevole che il Ministero ci chieda la facoltà di stabilire queste attribuzioni per decreto reale.

Nondimeno io vorrei pregare l'onorevole presidente del Consiglio di avvisare (*segnì di attenzione*) se egli non credesse opportuno e conveniente, pur serbando una latitudine sufficiente per questa ricostituzione, di dire quale sia il suo pensiero intorno ad alcune quistioni che mi sembrano assai disputate, e per le quali forse gli stessi ministri potrebbero desiderare che la loro responsabilità non fosse così grave, come quella che essi vanno ad assumere colle facoltà domandate nel progetto di legge.

Accennerò soltanto di passaggio ad una di queste quistioni; poichè credo di poter fondatamente affermare che qualcuno dei miei amici ha in animo di ragionare distesamente (a cagion d'esempio, l'onorevole Berti) sull'istruzione tecnica.

La prima quistione a cui alludo si riferisce al modo con cui saranno regolati i maggiori istituti di credito nel nostro paese, l'altra riguarda l'indirizzo che vorrà darsi all'istruzione tecnica. Io spero che il Governo vorrà porgere qualche schiarimento intorno a questo argomento. Circa gli istituti di credito io ricordava testè la legge del 30 Aprile 1874. Io non dirò che questa legge non funzioni bene, o che non abbia fatto buona prova; tuttavia ho dei timori e credo che, sia per le sue disposizioni, sia per i modi della sua applicazione, sia per l'interpretazione dei principii che in essa vennero accolti, si debba guardare bene, se una tale legge operi a seconda dei bisogni del nostro paese. Con essa abbiamo mirato a raggiungere questi scopi: limitare la circolazione; togliere alla medesima il carattere di circolazione regionale; darle infine maggior forza. Ora, in qual condizione siamo?

L'onorevole ministro delle finanze è venuto l'altro ieri, se ho ben compreso la sua proposta, presentando dei provvedimenti i quali tenderebbero a dimostrare che la circolazione è soverchia. Il carattere di regionalità questa circolazione non lo ha certamente perduto. I biglietti di ciascuno istituto hanno corso soltanto nel perimetro che costituisce la cerchia di operazioni dell'istituto stesso. Io credo non possa dirsi che solidità maggiore questa circolazione abbia acquistata dopo la promulgazione della legge di cui io ragiono.

Ora, quale è il vizio che esiste in questa legge, per cui essa tarda cotanto a raggiungere lo scopo? Può dirsi forse che questo vizio risieda nella natura, nell'indirizzo del sistema di vigilanza che essa ha inaugurato? Io sono molto restio a pronunziarmi su questo punto; nondimeno credo che da questi fatti e da queste avvertenze sorga un problema veramente serio e degno di esame.

Oggidi la vigilanza di questi istituti è ufficio importantissimo, perchè tutta la vita economica del nostro paese affluisce ad essi, o scaturisce da essi. La vigilanza è divisa fra le due amministrazioni, od almeno era divisa, fino al 27 Dicembre dell'anno passato, fra le due amministrazioni, del commercio e delle finanze. E da ciò sorge un immancabile dualismo, e forse la prevalenza di un concetto fiscale nell'indirizzo di questa vigilanza.

Io pongo soltanto il problema; non voglio risolverlo: ma credo che esso sia veramente meritevole delle sollecitudini del Governo, imperocchè le condizioni di questi istituti possono avere un'influenza grandissima sulla floridezza delle condizioni del nostro paese.

E vengo all'istruzione tecnica.

Signori, di una necessità io credo che noi tutti siamo convinti, la necessità che cessi una lotta, la quale è incominciata con una interpellanza Coppino nel 1862, ed è finita, pur troppo! col decreto del 26 Dicembre, vale a dire colla morte del Ministero di agricoltura e commercio. È necessario che la lotta fra queste due amministrazioni, l'una delle quali rappresenta una tradizione propria (la tradizione che chiamerò classica e che io non voglio giudicare), l'altra rappresentava, o credeva di rappresentare lo spirito e la vigoria dei metodi scientifici; è necessario, dico, che questa lotta finalmente cessi.

Già presso l'amministrazione del commercio esisteva un corpo di studi veramente vigoroso; e chi ne pone in dubbio l'utilità, dimostra di

non essere certamente istruito delle loro condizioni e dei fatti come si svolsero. Tutti i gradi della istruzione tecnica avevano potuto organizzarsi nel nostro paese dalle umili scuole artigiane, fino alle vere e proprie Università d'insegnamento tecnico, quali sono, a dire anzitutto di quelle che portano il vanto sulle altre, la scuola navale di Genova, il museo industriale di Torino, la scuola superiore di commercio di Venezia e le due scuole superiori di agricoltura.

Già, signori, il nostro paese, per opera del Ministero d'agricoltura e commercio, fu seminato di queste scuole, ed accanto alle scuole professionali delle città e delle provincie sorsero scuole agrarie di ogni maniera, fondate sui sistemi della Germania, e gli istituti tecnici (non parlo delle scuole nautiche) vennero crescendo in gran numero, fors'anche eccessivamente, lo concedo. Ora la disputa ferve appunto sugli istituti tecnici.

Sono due le questioni che abbiamo udito agitarsi in quest'Aula. La prima che credo possa essere facilmente risolta, è quella di concentrare definitivamente sotto una sola amministrazione la scuola tecnica e l'istituto tecnico. La seconda questione è la più grave, la più molesta, è quella che scotta veramente. Essa consiste nel decidere a quale delle due amministrazioni debba essere affidata la direzione degli istituti tecnici. Consento, signori, che è questione difficilissima, lo consento tanto più che accedo all'opinione di coloro i quali credono che negli istituti tecnici l'istruzione non sia ben ordinata se essa non s'informa agli studi di carattere generale e preparatorio.

Comprendo quindi che il ministro dell'istruzione pubblica, per questa generalità di carattere che è desiderata negli istituti tecnici, e che è promossa in quei paesi dove l'istituto tecnico più fiorisce, dica: qui si fa palese la necessità del mio intervento, perchè questi studi servono alla coltura generale del paese.

Nondimeno, signori, credo che quest'argomento provi un poco troppo. Bisogna considerare quali tradizioni abbiano certe amministrazioni, bisogna vedere se queste tradizioni si conciliano colle necessità dei nuovi istituti. Mi basterà ricordare che gli istituti tecnici non sarebbero sorti, se una maggiore elasticità di attributi governativi, una maggiore scioltezza di forme non fosse stata ad essi accordata, se una qualche flessibilità negli stessi ordini regolamentari non fosse stata permessa.

Se voi aveste assoggettati gli istituti tecnici ai ferrei vincoli della legge del 1859, non avreste ottenuti i progressi che già si raggiunsero; questi istituti non ascenderebbero a settanta, quanti sono oggi, e la popolazione di questi istituti non giungerebbe a 7 o 8 mila allievi, quale è il numero cui siamo veramente giunti.

Nondimeno, o signori, su tale questione io non mi pronunzio; si discuta pure, sarà poco male, se una volta verrà portata in questa Camera, dove sono tanti uomini competenti.

Anzi è una necessità che essa formi oggetto delle nostre discussioni, poichè questa controversia danneggia purtroppo gli studi, impedisce il progresso, mette in forse anche ciò che v'ha di buono in questa istituzione, genera diffidenza in tutti, particolarmente negli insegnanti. Io faccio viva istanza perchè il Governo voglia chiarirci anche su questo punto i suoi intendimenti.

Con questa preghiera io ho veramente finito il mio discorso; quindi mi riassumo dicendo che voterò la legge. La voterò anche se il Governo mi dicesse: lasciate in sospenso le questioni cui voi ora avete accennato; la voterò, o signori, non tanto perchè con essa si ricostituisce un'amministrazione utile, quanto perchè, come ieri dissi, essa mi sembra l'affermazione esplicita di un indirizzo costituzionale veramente corretto.

Questa legge, a mio avviso, è un'utile traccia che noi seguiamo nel cammino della nostra vita politica, è un savio ammaestramento che noi daremo a chi verrà dopo di noi; questa legge, come disse assai bene nell'altro ramo del Parlamento l'onorevole presidente del Consiglio, è un limite posto alle facoltà del potere esecutivo, il qual limite gioverà grandemente all'economia delle nostre istituzioni e non sarà un beneficio perduto per la pace dei grandi poteri dello Stato.

Io voto questa legge anche per un'altra ragione; la voto perchè essa accerta un progresso nelle nostre istituzioni.

È assurdo il credere, o signori, che un popolo si cristallizzi nel suo diritto scritto, o peggio, come da taluno si afferma, che esso debba modellare la propria esistenza sulla cristallizzazione di una civiltà non indigena. No, o signori, tutto vive intorno a noi; noi sentiamo gl'influssi di questa vita nuova, di quest'alto di progresso che ci circonda da ogni parte; esso penetra nelle nostre istituzioni, le trasforma, le perfeziona; ci conduce quasi a nostra insaputa, per virtù di provvido destino, con rapidi passi ad un grado di maggior civiltà. (*Bravo!*)

E questa trasformazione necessaria, o signori, la quale concilia la necessità dei reggimenti fermi ed ordinati coi bisogni imperiosi di maggiore libertà, forma veramente la forza dei popoli che già tengono, o che mirano a conquistare il loro posto nella storia.

Lasciate, o signori, che chiudendo queste parole, forse troppo lunghe, e certamente disadorne, io esprima pel nostro paese, così giovane nella vita politica, così travagliato da lotte antiche e recenti, ma così ammirabile per le prove di patriottismo che in ogni tempo egli ha dato, un fervido voto. Ed è che possa dirsi di lui ciò che un celebre storico inglese disse della costituzione e degli ordini civili della sua patria; possa dirsi del nostro paese ciò che il Macaulay disse, comparando le leggi del suo tempo con quelle di giorni più lontani, affermando che esse stavano alle antiche come la pianta annosa all'arboscello, come l'uomo adulto al fanciullo: possa dirsi, o signori, della nostra società politica come della società britannica, che gl'Italiani hanno saputo far procedere di conserva (son le parole del Macaulay) la stabilità ed il progresso, la rivoluzione e la tradizione, e riunire insieme l'energia della giovinezza colla maestà d' un passato immemorabile. (*Bravo! — Applausi.*)

.....

Ercole. Onorevoli colleghi. Dopo che la Commissione generale del bilancio ci ha distribuita una dotta relazione, colla quale è proposta una soluzione legale della questione che oggi ci occupa, a dirvi il vero io aveva abbandonato il pensiero di prendere la parola intorno a questo argomento; ma quando ieri ho sentito l'onorevole Spaventa venire a tacciare i decreti del 26 Dicembre ultimo di illegalità, di incostituzionalità, e dire perfino che fu una colpa l'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio, in quel momento ho presa la risoluzione di iscrivermi e di chiedervi il permesso di provarvi che l'opinione dell'onorevole Spaventa, a mio avviso, non è fondata.

È tempo che in quest'Aula si dica tutta la verità. Giornali di destra ed alcuni giornali di sinistra hanno intrattenuto il pubblico intorno a questa questione, e ciascuno nell'interesse del suo partito ha emesso il proprio giudizio contrario alla legalità dei decreti. Io imparzialmente leggevo questi giornali, ma vi confesso il vero: che non fui mai persuaso dei loro argomenti.

Io, o signori, vi dirò brevemente tutta la mia opinione intorno a questa questione, e degnatevi di ascoltarmi.

Voi sapete che ho sempre vissuto nel Parlamento subalpino.

Quindi io ho sempre tenuto dietro a tutte le discussioni che si sono fatte dal 1848 fino al momento in cui ho l'onore di parlare.

Ebbene, permettetemi che io vi dica che percorrendo gli atti del Parlamento noi troviamo tanti precedenti che non lasciano alcun dubbio sulla legalità e costituzionalità dei suddetti decreti.

L'onorevole Coppino nella tornata del 27 Gennaio 1862 svolse un'interpellanza sulla legalità del regio decreto degli onorevoli De Sanctis e Cordova in data 28 Novembre 1861, che determinava le attribuzioni del Ministero dell'istruzione pubblica e di quello dell'agricoltura, industria e commercio, riguardo ad alcuni istituti e scuole pubbliche, ed in quella discussione presero parte onorevoli colleghi che io veggio con piacere in quest'Aula, tranne l'onorevole Sella in questo momento assente, ma la conclusione fu che il suddetto regio decreto del 28 Novembre 1861, impugnato d'illegalità e di incostituzionalità non avea questo vizio.

Ora vi farò brevemente la storia dei reali decreti di soppressione, o distacchi di Ministeri dal 1848 fino ai decreti del Dicembre 1877.

Col regio decreto 22 Agosto 1848, controsegnato C. Alfieri, uno dei sottoscrittori dello Statuto, fu istituito il Ministero dell'agricoltura e del commercio. Col regio decreto 11 Ottobre 1850, controsegnato d'Azeglio, gli affari della marina militare e mercantile furono staccati dal Ministero della guerra ed attribuiti al Ministero del commercio.

Col regio decreto 26 Febbraio 1852:

« Il Ministero della marina, agricoltura e commercio costituito coi decreti 22 Agosto 1848 e 11 Ottobre 1850, fu soppresso. »

« Il dipartimento della marina colle attribuzioni, ecc. fu provvisoriamente unito al Ministero delle finanze. »

Apro una parentesi. L'onorevole Mellana difensore sempre dei diritti della Camera, interpellò l'onorevole Cavour su questa soppressione, e l'onorevole Cavour non esitò a dichiarare che il potere esecutivo avea questa facoltà.

E chi ha letto i discorsi del conte di Cavour non metterà in dubbio ch'egli ne faceva una questione di bilancio.

Di maniera che se il potere esecutivo nulla domandava al Parlamento, il potere esecutivo avea facoltà di ridurre od aumentare i Ministeri, e rispondendo categoricamente al deputato Mellana, osservò: « che la soppressione del Ministero di agricoltura e commercio fu domandata

dalla Commissione del bilancio e dalle due parti del Parlamento e quindi per via di decreto reale il potere esecutivo ha proceduto alla soppressione di questo Ministero. »

Quindi, come dissi, pel conte di Cavour fu sempre una quistione di bilancio.

E questa dottrina fu ripetuta più volte dall'onorevole deputato Minghetti alla Camera dei deputati. E, del resto, è insegnata da tutti gli scrittori di diritto costituzionale. Mi duole che l'onorevole Spaventa, invece di cercare l'appoggio della sua tesi fra gli scrittori stranieri, non abbia citato il conte di Cavour, il nostro Pellegrino Rossi....

Voci. Lo ha citato.

Ercole. Bene. Poteva anche citare allora il Maccarel, il Foucard, il La Ferrière....

Voci. Li ha citati.

Ercole. Li ha citati? (*Sì! sì!*) Non li ho intesi a citare.

In sostanza, questi scrittori ammettono esplicitamente il diritto nel potere esecutivo, di potere, sia ridurre, sia aumentare il numero dei Ministeri, semprechè per l'aumento del numero non si domandino fondi al bilancio dello Stato.

Ma veniamo alla legge ed al regio decreto del 5 Luglio 1860.

Quando ieri, sottovoce, io provocava l'onorevole Spaventa a dire alla Camera quale è la legge violata dai decreti del 26 Dicembre 1877; quale l'articolo dello Statuto, egli ha commentato l'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, invocando l'autorità dell'onorevole Sella; ebbene, l'onorevole Spaventa ha citato solamente una parte delle opinioni dell'onorevole Sella, quella parte che più gli conveniva; ma si è ben guardato di riferire il discorso dell'onorevole Sella in risposta all'onorevole Coppino nella tornata del 27 Gennaio 1861, che spiega tutta la portata del detto articolo, in senso ben diverso da quello espresso. Io rammento che l'onorevole Sella, come ingegnere, facendo parte allora dell'amministrazione delle miniere, sapeva che quel servizio dipendeva per legge dal Ministero dei lavori pubblici, e siccome era sorto dubbio che non si potesse con decreto regio attribuire la direzione ed il servizio delle miniere ad altro Ministero che a quello dei lavori pubblici, perciò l'onorevole Sella instò fosse tolto questo dubbio.

La Commissione parlamentare che era composta di uomini egregi, che possiamo chiamare nostri maestri, fra cui figuravano gli onorevoli

Astengo, Cabella, Tecchio, ora senatori, ed altri uomini competenti sulla materia, nel fare il rapporto sopra la legge relativa allo stanziamento dei fondi per l'istituzione del Ministero di agricoltura, ha avvertito molto saviamente, che non accedeva alla istanza dell'onorevole Sella, perchè non voleva violare il principio generale, che la determinazione delle attribuzioni di ciascun Ministero spetta al potere esecutivo.

A questo riguardo prego la Camera di permettermi la lettura di poche linee della dotta relazione del compianto Vincenzo Ricci:

« Per quanto la ripartizione delle ingerenze competenti al potere esecutivo in vari e distinti uffici governati da altrettanti capi responsabili, sia fra noi per consuetudine determinata piuttosto con reali decreti che per legge, non può per altro rinvocarsi in dubbio l'autorità del Parlamento nel definire la loro razionale convenienza e la loro opportunità, così in occasione degli annuali bilanci, come ogni qualvolta trattisi di apposito stanziamento di fondi. »

Il Parlamento adunque, come ci fu insegnato, interviene solo quando il potere esecutivo vuol creare un Ministero e non è autorizzato a farne la spesa.

Il potere esecutivo è obbligato di chiedere i fondi alla Camera. Così ha fatto nel 1860, ed intorno al dubbio sollevato dall'onorevole Sella, l'onorevole Corsi, ministro senza portafoglio, *pro bono pacis*, acconsentì all'aggiunta, volta a toglierlo affatto, ed ecco l'origine dell'articolo 3 della suddetta legge.

Fu in questa circostanza che il conte di Cavour rispondendo all'onorevole Michellini, il quale ha sempre propugnato l'idea della soppressione del Ministero di agricoltura, si è creduto in debito di giustificare la creazione del detto Ministero, ma il motivo fu essenzialmente politico, come dirò in appresso.

Intanto che cosa dice il decreto del 5 Luglio 1870, col quale si istituì il Ministero d'agricoltura, industria e commercio?

« Veduta la legge del 5 Luglio 1860 concernente lo *stanziamento nel bilancio passivo del corrente anno* di un fondo per l'istituzione di un Ministero d'agricoltura, industria e commercio;

» Visto il reale decreto 21 Dicembre 1850 e vedute le leggi 23 Marzo 1853 e 20 Novembre 1859 sull'ordinamento dell'amministrazione centrale; » che sono le leggi che regolano ancora questa materia, poichè il Parlamento non è stato finora in grado di fare alcuna legge sull'ammi-

nistrazione centrale. Ciò fu tentato a Firenze, come si rileva pure dalla relazione dell'onorevole Morana, ma la legge non fu votata e solo moralmente fu votato e respinto l'articolo 11; anzi, qualche cosa di più, ritirato per libero ed unanime consenso di coloro che presero parte a quella discussione.

» Sulla proposizione del presidente del Consiglio dei ministri, è istituito un Ministero d'agricoltura, industria e commercio, le cui attribuzioni si estendono alle seguenti materie, ecc. »

Dopo questo decreto ve ne fu un altro controsegnato Fanti, Cavour, in data 18 Marzo 1860, col quale il Ministero della marina fu distaccato da quello della guerra ed unito alla Presidenza del Consiglio.

Io potrei ancora intrattenere la Camera con altre citazioni, ma l'ora essendo tarda, dirò solamente che con regio decreto 19 Ottobre 1861 fu abolito il segretariato generale dell'interno, e furono create quattro direzioni generali, che con altro regio decreto 16 Ottobre stesso mese ed anno furono posti sotto la dipendenza del Ministero di grazia e giustizia anche gli affari di culto, che erano nelle competenze dell'interno; con altro regio decreto della stessa data furono soppressi il segretariato generale, la luogotenenza generale delle provincie napoletane, il Governo della Toscana, riordinato il Ministero della marina; nel 1862 soppressa la contabilità di Stato in Milano, ecc.

Ecco quanto fu fatto dai ministri precedenti: questo è ciò che hanno creduto di poter fare come rappresentanti il potere esecutivo in forza dello Statuto e delle leggi sopra riferite.

Domando io: è sorta una voce in Parlamento per domandare conto a quei ministri perchè avessero compiuto quei tali atti? Mai, onorevoli colleghi, e voi lo potete riscontrare dagli atti parlamentari. Ma pubblicato il decreto 26 Dicembre, allora i fulmini si scagliarono da tutte le parti, e voi sapete fin dove siamo andati. Ciò, del resto, vuol dir niente, ma siamo almeno di buona fede.

Volete voi ora stringere il freno con delle nuove leggi e stabilire che il Parlamento è tutto, questa è una tesi che si può discutere. Vedremo se l'articolo dello Statuto di cui l'onorevole Morana fa menzione nella sua dotta relazione, permetta al potere legislativo d'invadere il potere esecutivo.

Io quindi ripeto che i vari Ministeri dal 1848 in poi hanno sempre soppressi e distaccati i Ministeri, create delle direzioni generali.

Volere ora dire che questi decreti sono illegali ed incostituzionali, io, a dire il vero, a questo non potrei proprio acconciarmi.

Una questione di legalità e costituzionalità, come già ho avvertito, si è fatta in occasione dell'interpellanza Coppino, sopra il decreto del 28 Novembre 1861, dagli onorevoli De Sanctis e Cordova.

L'onorevole Spaventa ieri, come dissi, non è stato esatto, secondo me, quando citava l'opinione dell'onorevole Sella, autore dell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860.

L'onorevole Sella il 27 Gennaio 1862, per confutare l'onorevole mio amico Coppino, che aveva sollevata la questione di costituzionalità del decreto De Sanctis-Cordova, diceva: io sono l'autore di questo articolo, ma Ella gli ha dato un'interpretazione che per verità io credo inesatta.

Ecco le sue parole precise:

« Nell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, io non leggo altro, se non che: sarà provveduto alle attribuzioni del nuovo Ministero con un decreto reale che potrà essere emendato e modificato in virtù della stessa autorità con cui è fatto, cioè con altro decreto reale. Quanto a me credo non sia d'uopo stirare molto questo articolo 3 della legge 5 Luglio 1860 per fargli dire che le attribuzioni del Ministero d'agricoltura e commercio rimarranno in eterno (cioè finchè per legge non siano cambiate) quali sono fissate dal decreto medesimo. »

Dunque vede l'onorevole Spaventa, che l'onorevole Sella, il *deputato giovane*, che il conte di Cavour definì *stoffa per fare un ministro*, autore dell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, un anno dopo, e dopo avervi ben pensato su, gli ha dato un'interpretazione ben diversa da lui annunciata ieri alla Camera, e noti bene, per confutare l'onorevole Coppino, che reputava illegale ed incostituzionale il decreto 28 Novembre 1861 in base al citato articolo 3 della legge 5 Luglio 1860.

Dunque in queste questioni voi sapete come le cose procedono pur troppo. Quando sono al potere gli uomini di Destra, l'Opposizione fa quel che può per impedire illegalità ed incostituzionalità.

Ma quello che mi meraviglia ora è che questioni simili siano sollevate dagli uomini di Destra sopra decreti che essi hanno sempre fatto. Se l'accusa fosse venuta dall'estrema Sinistra, dall'onorevole Marcora, e da altri suoi colleghi carissimi, io la trovavo naturalissima. Ma l'onorevole Spaventa che ha propugnato l'onnipotenza dello Stato, un uomo di Governo che in altre occasioni ha sostenuto ben altre questioni che

questa di legalità e di costituzionalità, me lo perdoni, noi non siamo tanto ingenui da prestare fede ai suoi scrupoli.

È inutile trattenere di più la Camera. Potrei citare all'onorevole Borghi il suo amico Bonghi che ancora, pochi anni sono, scriveva una lettera al nostro ex-collega Messedaglia, la quale lettera egli la faceva precedere a un opuscolo intitolato: *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, del dottore Rodolfo Gneist. Ebbene, in questo si vede chiaramente che il Bonghi sostiene addirittura la tesi che sosteniamo noi, ed in contraddizione (me lo permetta l'onorevole Spaventa) delle massime che egli per la prima volta ha ieri sostenuto in questa Camera.

Egli sa, malgrado che segga da quella parte (*destra*), la stima altissima che gli porto; ma siccome è ritenuto un uomo dotto e di carattere, credevo che anche in Parlamento sostenesse sempre le stesse teorie svolte anche nella tornata del 26 Marzo 1870: e ieri, con mia meraviglia mi è parso un po' in contraddizione con sè stesso, od almeno è in contraddizione col suo amico, l'onorevole Bonghi, al quale ha data la firma in altra occasione, precisamente quando si è trattato sulla questione del decreto De Sanctis che fu pur ministro nel 1861 insieme al Cordova. Ebbene, egli ha fatto questo decreto che, come dissi, è stato impugnato dall'onorevole mio amico Coppino. E chi ha salvato il Ministero? L'onorevole Bonghi, l'onorevole Caracciolo e l'onorevole Spaventa, ed altri che hanno dato il nome a un ordine del giorno che salvava, come si dice, capra e cavoli, un ordine del giorno che aveva la solita formula più larga: Udite le dichiarazioni del ministro, ecc. Già sono questioni queste che si risolvono poi in un bicchier d'acqua, salvo che vi siano fini reconditi che io non approvo mai.

Io avrei altre cose da dire. (*Parli! parli!*) Si è parlato della ricostituzione di questo Ministero. Io, a dir vero, non ho mai avuto nè grande amore, nè odio verso il medesimo. Io amo di lasciare le cose come sono, a meno che non sia chiamato ad emettere il mio voto; e allora dico la mia opinione. Ma se riandiamo agli atti del Parlamento (non parlo solo del subalpino): avete sentito che cosa diceva il Cavour, cioè che appena creato questo Ministero; i due rami del Parlamento non ne volevano sapere, ed egli l'ha soppresso, e poi creato *per una ragione politica*. Infatti, la Commissione generale del bilancio per l'esercizio 1863, per bocca del suo relatore l'onorevole Briganti-Bellini, così si esprime:

« La Commissione non esita ad esprimere il suo convincimento che sia cessata la ragione politica, la quale non poteva essere che del momento, e che perciò sia giunto il tempo di abolire questo Ministero e vi propone di esprimere il voto che la sua esistenza non debba protrarsi oltre l'esercizio 1863.

» Ed ove la Camera accolga questa proposta, crede la Commissione suo debito esporre il suo avviso che nel bilancio 1864 debbano passare al Ministero dell'interno le spese per la statistica, quelle per le foreste, caccia e pesca e per le risaie.

» Che nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici debbano comprendersi le spese relative alle acque, alle bonificazioni ed alle miniere.

» Che al Ministero delle finanze spetti ciò che ai pesi e misure, alle zecche, alle garanzie dei lavori d'oro e d'argento ed alle società industriali si riferisce.

» E finalmente che a quello della pubblica istruzione si confidi tutto ciò che ha tratto all'insegnamento ove tutto al più non si credesse fare una eccezione per le scuole nautiche da darsi al Ministero della marina. »

Più tardi la Commissione dei Quindici, composta tutta quasi di ex-ministri: di Rattazzi, Lanza Giovanni, Devincenzi, Casaretto, Depretis, Cordova, Crispi, Sella, Minghetti, Mordini, De Luca, Ricci Vincenzo, così disse per bocca del relatore Correnti, nel 24 Aprile 1866: « Il Ministero del Fomento, come lo chiamano in *Ispagna*, o del *progresso*, come volevasi chiamare in Francia, questo Ministero (notate, signori, che parole gravi!), condannato ormai da ripetute deliberazioni del Parlamento che lo considera a ragione (diceva la Commissione dei Quindici, i cui membri sono ancora tutti vivi, meno il Ricci e due altri) come fonte di maggiore dispendio e di duplicazioni di servizio, ciò che non sarebbe avvenuto se i ministri di agricoltura e commercio, senza troppo impiccarsi di amministrazione, fossero rimasti nella sfera più alta e meno dispendiosa degli studi e delle inchieste, e delle consultazioni; » e stringendo il suo discorso la Commissione generale per organo del suo relatore conchiude, notate, quasi con un epigramma « e così cassate tutte le spese per le feste, e spettacoli pubblici, sia soppresso il Ministero di agricoltura e commercio. »

Questo determinava la Commissione dei Quindici, ed io ho voluto riferire tale e quale la sua conclusione.

Dunque non sono poi colpevoli i ministri che hanno soppresso que-

sto Ministero, gli onorevoli Crispi e Depretis sono ancora vivi ed hanno preso sul serio queste ripetute deliberazioni del Parlamento, e l'onorevole Crispi venuto al potere per la prima volta ha voluto attuare una deliberazione, alla quale è concorso col suo voto, ed io credo non ci sia poi tanto da dire.

Adunque, o signori, poichè non voglio più annoiarvi l'ora essendo già tarda, e poi avete sentito l'onorevole Toscanelli, che non vorrei scagliasse contro di me le saette della sua sdegnosa eloquenza, e continuasse a versare il motteggio, il sarcasmo e l'ironia in questa grave discussione, faccio punto e concludo dicendo, che non si possono impugnare di illegalità ed incostituzionalità i decreti, perchè in Italia colle leggi attuali il potere esecutivo ha questa facoltà di ridurre ed aumentare i Ministeri, ha solo l'obbligo di chiedere i fondi al Parlamento quando è accresciuta la spesa.

Il dire poi che avendo ciò fatto senza l'intervento del Parlamento è stata violata la costituzione, scusatemi, è un'accusa ingiusta; è ora di finirla; nessuno arriverà a provare questo, a meno che io non abbia l'intelletto di capirlo.

Del resto, io dico, ho esaminato tutti questi documenti, ed ho cercato proprio di vedere se l'accusa che si faceva a questi decreti era giusta, anzi aveva dichiarato di non voler nemmeno prendere la parola sperando che questa questione, dopo quanto se ne era detto, fosse lasciata da parte.

Io spero che la Destra non provocherà nemmeno un voto ricordando i suoi precedenti, poichè è tutta roba sua, essa ha sempre fatto in questo modo cominciando da Cavour fino all'ultimo.

Io non parlo degli argomenti addotti dall'onorevole Spaventa, che il decreto porta la data del 26 Dicembre 1877, epoca in cui i ministri non avevano ancora giurato. È vero che la *Gazzetta ufficiale* del 29 Dicembre porta la ricomposizione del secondo Ministero Depretis, ma, onorevole Spaventa, lei che è stato ministro, e che lo diverrà probabilmente ancora, può dire in coscienza che quei decreti sono nulli solo perchè i ministri non hanno giurato? Io ho domandato a parecchi di loro: avete giurato una seconda volta? Mi hanno risposto di no. L'onorevole Mancini non l'ho interpellato, ma gli altri mi hanno detto che, quando un ministro è confermato, non ha più bisogno di giurare. Ma quando si usa quella formula: sentito il consiglio dei ministri, sono proprio tutti lì?

Io non credo, salvo il caso di deliberazioni importanti; del resto è una formula come quella di *Re di Cipro* di una volta.

Scusi, onorevole Spaventa, io ho voluto riscontrare, subito dopo il suo discorso, quel decreto, quasi dubitando di me stesso. Ma ho veduto che porta: sulla proposta del presidente del Consiglio, e il presidente del Consiglio è andato a Torino ed era lui che rappresentava tutto il Ministero; naturalmente prima di andare, avrà detto ai suoi colleghi: si è fatto questo e quest' altro. Ma, onorevole Spaventa, quante volte lei avrà mandato alla firma del Re a Valdieri o altrove, dove si trovava il povero Vittorio Emanuele, e lei non ci sarà mai andato, o ci sarà andato per caso! Siamo di buona fede; il decreto dell' amnistia a Mazzini, nel 1866, l' ho riscontrato ancora poco fa, è datato da Padova mentre il ministro Borgatti era a Firenze: ho trovato tre leggi controssegnate Maiorana-Calatabiano, il quale si trovava a Roma mentre le leggi sono datate da Torino il 26 Dicembre 1877. Dunque vedete bene che non è la prima volta che ciò succede.

Io non dico di più, perchè temerei di offendere la maestà del Parlamento con parole poco cortesi; dico solo che è tempo che la facciamo finita. Noi abbiamo ancora molti bilanci da votare, siamo al 5 del mese, vi sono delle questioni che il paese aspetta di veder risolte, c' è il grande affare del macinato e non possiamo andare a casa senza che questa legge si faccia.

Una riduzione sulla tassa del macinato noi l' abbiamo promessa alle popolazioni, e pensi e faccia quel che vuole il Ministero, noi dobbiamo esaminarla, discuterla e votarla; non ritorniamo alle case nostre senza aver mantenuto questa promessa.

Altro che leggi politiche! Nei nostri paesi non si sa più dove dare a testa.

Decentramento ci vuole, ma vero e non fittizio, dar vita prospera ai comuni e alle provincie e sollievo ai contribuenti: fatti e non parole. (*Bravo! Bene!*)

Ho finito. Scusate, o signori, se ho abusato della vostra indulgenza; l' onorevole Toscanelli mi ha, direi, quasi distratto, ma, se non ho parlato ordinatamente, quanto meno ho detto quello che pensavo. (*Bravo! Benissimo!*)¹

¹ Atti Parlam. — Camera dei Deputati — Sess. accenn. Tornata 5 Giugno 1878.

Tornata del 6 Giugno 1878.

Presidente. L'onorevole Depretis ha chiesto la parola per un fatto personale.

Desidera di parlare ora?

Depretis. Se la Camera lo consente.

Voci. Sì, sì!

Presidente. Parli, onorevole Depretis, per un fatto personale.

Depretis. Parmi che nel caso mio, il discorrere di un fatto personale vada proprio inteso con una interpretazione molto benigna. Io potrei dire che tutta quanta la discussione che si è fatta in questi giorni costituisce un fatto personale per me e per alcuni dei miei onorevoli amici, che erano con me al Ministero il 26 Dicembre. Io dunque invoco l'indulgenza della Camera.

Si sono discusse negli scorsi giorni due questioni affini, ma alquanto diverse fra di loro. Una si riassume tutta nell'esame della costituzionalità o legalità, o convenienza dei decreti del 26 Dicembre. L'altra questione è, ai miei occhi, molto più importante. Infatti mentre la prima riguarda il passato, e giudica i morti; la seconda implica la soluzione di una delle più difficili operazioni di geodesia politica, quella di tracciare i confini tra il potere legislativo ed il potere esecutivo.

Io non ho intenzione di fare un lungo discorso; voglio serbare, per quanto è possibile, alle mie parole i limiti ed il carattere di un fatto personale.

La Camera però mi permetterà di fare qualche osservazione anche sulla seconda questione.

L'onorevole Maurogò nato ha cominciato il suo discorso dicendo che, se l'onorevole Depretis fosse stato al potere, questa questione sarebbe stata molto più appassionata.

Veramente non saprei, onorevole Maurogò nato, se questo sarebbe avvenuto: non lo saprei per una ragione che oggi non vorrei dire, e poi anche per una considerazione sui fatti che io sottometto alla coscienza della Camera.

Ma è egli possibile, per ciò che mi riguarda, udire una discussione più passionata di quella che abbiamo intesa?

Parecchi oratori che hanno sostenuta la illegalità dei decreti del

26 Dicembre hanno giudicato il Ministero precedente con una severità di cui quasi non vi ha esempio nella nostra storia parlamentare. (Oh! oh! *a destra*)

Mi pare di sì, giacchè nella mia esperienza parlamentare non ho che un esempio un po' somigliante: ed è quando nel 1862 io mi son trovato nel Ministero Rattazzi e mi era compagno l'onorevole Sella; ma almeno allora si combatterono i vivi, mentre ora si combattono i morti; pur tuttavia non voglio, dalla somiglianza dei due casi, trarre le naturali e necessarie induzioni.

Io domando adunque: si può dire di più di quello che si è detto in questa discussione?

L'onorevole Spaventa sentenziò che i decreti del 26 Dicembre furono più che un errore, furono una colpa. Altri oratori li chiamarono incostituzionali, illegali, sconvenienti; dissero che si era ferita la dignità del Parlamento e le sue prerogative; il più mite di tutti disse offeso il galateo parlamentare.

Veramente col dare ad un uomo della mia età, che ha trent'anni di servizio parlamentare ed è vicinissimo alla giubilazione, una lezione di galateo, mi pare si arrivi ad un bel segno.

Ma vi è anche di più. Nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, per ciò solo che siamo autori di questi decreti, e forse per fare un contrasto col presidente della Commissione (della quale facevano parte l'onorevole Maurogò nato e l'onorevole Mantellini), colla figura mite, quieta ed amabile dell'onorevole Massimiliano Martinelli, si è evocato dal suo sanguinoso sepolcro e si mise presso a me e presso all'onorevole Crispi la figura terribile di Massimiliano Robespierre. (*ilarità*)

Se queste, signori, non sono esagerazioni, se non può dirsi che in questa discussione si sia usato ed abusato dell'iperbole, io per verità non saprei trovare altri casi in cui siansi pronunciate orazioni più iperboliche. E vi fu chi andò a cercare coi più sottili ragionamenti anche i difetti di forma dei decreti reali, difetti che mai formarono oggetto di discussione o di dubbio.

Anche l'onorevole Maurogò nato ha notato oggi, e non so a quale impura sorgente abbia attinta la sua notizia, che le tabelle unite ai decreti del 26 Dicembre, sono tabelle postume.

Maurogò nato. Furono pubblicate dalla *Gazzetta ufficiale* alcuni giorni dopo.

Presidente. Non interrompano.

Depretis. Io fui testè assicurato da chi era al Ministero dell'interno a quell'epoca, che le tabelle e i decreti furono mandati contemporaneamente alla Corte dei conti.

Crispi. Mi rammento di quel giorno.

Depretis. Anche gli onorevoli Spaventa e Toscanelli si sono fermati ad analizzare la forma dei decreti.

Dove era, ci si dice, il Consiglio dei ministri, che fu sentito dal Sovrano, se i ministri non avevano ancora prestato giuramento? Come avete potuto sottoporre alla firma reale un decreto così grave e in tali condizioni del Ministero?

Veramente quest'osservazione mi fa meraviglia.

Io dico, innanzi tutto, che non conosco, e non esiste, rito o procedura alla quale il capo dello Stato debba uniformarsi per domandare l'avviso del Consiglio dei ministri.

Poi debbo notare che, se c'è teoria che non possa essere messa in dubbio, certamente è questa, che il Consiglio dei ministri esiste sempre, non cessa mai: al Consiglio dei ministri si applica la massima dei giuristi che *le mort saisit le vif*. Se fosse altrimenti come potrebbe procedere l'amministrazione dello Stato? Se, per fare un caso, l'onorevole Perez che fu nominato ministro dei lavori pubblici quando era a Palermo e non aveva prestato giuramento, fosse stato per accidente arrestato nel suo viaggio da una burrasca, questo accidente avrebbe dunque paralizzata l'azione del Consiglio dei ministri?

Francamente, non sono opposizioni ammissibili.

Mancini. Ce n'erano cinque dei ministri.

Depretis. Ce n'erano cinque e mezzo, perchè io aveva due portafogli. (*ilarità*)

Una voce. Questa è graziosa.

Depretis. C'è stato anche chi, usandomi con pietoso scherno un'indulgenza che non posso accettare, ha voluto scaricarmi d'ogni responsabilità pei decreti del 26 Dicembre. E volle levar di dosso agli altri ministri tutta la responsabilità di quegli atti, per metterla intiera sulle spalle dell'onorevole Crispi.

Veramente, se questo ragionamento fosse serio, condurrebbe ad una stranissima teorica. Il Consiglio dei ministri, o signori, è uno ed indivisibile; i membri che lo compongono sono responsabili davanti alla

Camera e al paese l'uno per l'altro, e tutti per ciascuno; sono tutti solidariamente responsabili del bene e del male che succede nella amministrazione dello Stato: perchè del bene o del male che ciascuno fa, nessuno ha diritto di scaricarsene per nessuna ragione sopra gli altri: quando vuole scaricarsi della responsabilità comune, deve uscire dal Gabinetto. (*Bravo! Benissimo!*) Nessuno poi ha il diritto di usurpare per sé il merito degli atti che si compiono sotto l'amministrazione a cui appartiene, togliendolo ai ministri soli responsabili. Questa mi pare che sia teoria e dottrina ortodossa ed elementare.

Ma io non voglio, rilevando le parole più o meno acri che mi furono indirizzate, e i giudizi più o meno partigiani che furono pronunziati, appassionare di nuovo la discussione.

Siccome però l'onorevole Spaventa ha parlato di colpa, e siccome per giudicare con quieta coscienza un colpevole bisogna che sia fatta una regolare istruttoria, l'onorevole Spaventa mi permetterà, e la Camera avrà la pazienza di ascoltare (*Voci. Sì! sì!*) un po' la storia dei fatti.

Forse la severità e la durezza di alcuni apprezzamenti potrà anche essere temperata.

Signori, io sono l'uomo il meno adatto a fare apologie. Non le so fare per gli altri e mi sento poi incapacissimo a parlare bene di me stesso. Tanto è che nella mia vita parlamentare quante volte ho dovuto (sono rarissime le volte) prender parte a una discussione, nella quale fosse anche solo interessato il mio collegio elettorale, o la mia provincia nativa, mi sono sentito più debole che di ordinario non fossi. È forse un difetto mio, ma ormai sono troppo vecchio per cambiare di natura e correggermi nei miei difetti.

Ho detto questo perchè devo parlare dell'amministrazione alla quale ho presieduto, e ricordare alcuni suoi atti per fare la genesi di questi benedetti decreti del Dicembre 1877.

Signori, io fui capo di un Gabinetto di sinistra, e rappresentai le idee del mio partito, il cui programma è tutto compreso in questa sola parola: riforme. E le riforme debbono esser fatte in modo da restare in orario; da far sì cioè che il provvedimento non si trovi in ritardo di fronte ai bisogni, ai desiderii ed alle opinioni del paese che le reclama.

E fu certamente questo ritardo, parliamoci francamente, la cagione per cui, senza mia colpa, i provvedimenti da me presentati con una sol-

lecitudine che non era forse eguale all'aspettativa del mio partito, la causa per cui è mancato al Gabinetto da me presieduto l'appoggio d'una parte del mio partito.

Ad ogni modo la bandiera era questa, e fin dal primo giorno in cui il potere diventò possibile per la sinistra, abbiamo detto: riforme, affine di togliere o diminuire il malcontento delle nostre popolazioni.

Ora io domando se dovevasi o no persistere in questo programma ed affrettarne l'esecuzione: io domando se c'è proprio poco da fare, e se, come diceva pochi momenti fa l'onorevole Maurogónato, possiamo prendere la cosa con tutto nostro comodo.

Parlerò di alcune amministrazioni.

Io domando, per esempio, se dell'amministrazione della giustizia, così essenziale alla vita d'un popolo, siamo noi contenti?

Lo domando più volentieri agli uomini di destra che agli uomini di sinistra. Per esempio, all'onorevole Mantellini, che è uomo di destra. (*L'onorevole Mantellini fa segni negativi.*)

Mi dice di no.

Abbiamo molte riforme da fare, ed in confronto dei bisogni e dei desiderii abbiamo fatto assai poco.

E dell'amministrazione dei lavori pubblici siamo noi soddisfatti?

Da che non sono più ministro, ho avuto occasione di conoscere alcuni fatti speciali, i quali producono una impressione incredibile sulle popolazioni. Eppure l'amministrazione non ci ha colpa.

Basta la forza d'inerzia che oppone la burocrazia al rapido movimento degli affari, basta che un impiegato ritardi l'esame d'una pratica, e i lavori che gli sono affidati dal suo capo, basta questo per creare ed accrescere il malcontento.

Abbiamo un problema colossale dinanzi a noi, il problema dell'esercizio e della costruzione delle ferrovie! Abbiamo tutti gli altri rami dell'amministrazione delle opere pubbliche, in ciascuno dei quali i desiderii e i bisogni sono infiniti: quanti studi da fare, quanti provvedimenti da prendere! E questa amministrazione dei lavori pubblici è quella in cui l'elemento burocratico ha resistito più virilmente a tutti i tentativi di riforma. E ricordo che nel 1866, all'epoca del Ministero Ricasoli, quando in forza di una disposizione legislativa quasi tutte le amministrazioni studiarono la riforma dei loro organici, l'amministrazione dei lavori pubblici fu proprio quella che non fece nulla.

Ma queste sono ancora cose di minore importanza. E il sistema tributario? Vogliamo o non vogliamo la trasformazione dei tributi? (*Mor-morio*) Esaminate le leggi d'imposta ad una ad una, quasi tutte sono da correggere, da riformare; alcune sono da mutare radicalmente. Quando ne faremo la riforma? Quando voteremo una legge per la perequazione fondiaria da sì gran tempo aspettata? (*Bisbiglio*) Io ho presentato un progetto di legge all'acqua di rose, solo per prepararla, non si aumentava l'imposta, solamente se ne corregeva il pessimo riparto: rimase nei polverosi archivi della Camera. L'onorevole Minghetti aveva presentato un progetto completo; ed anch'esso ebbe la stessa sorte. Eppure, ricordatevi, o signori, che è una questione grossa, molto grossa, e che il malcontento se non prorompe, cova. Per compiere la catastazione della sola Lombardia ci volle un uomo di alta mente, un grande economista, Pompeo Neri, e voi volete relegare la economia pubblica, e i nostri più sapienti economisti, li volete tutti relegare nel Ministero di agricoltura e commercio? Ma su questo punto tornerò più tardi.

E delle altre imposte e del loro assetto attuale siamo noi soddisfatti?

La ricchezza mobile, con quella piccola aliquota, il sale, il lotto, il dazio di consumo, il macinato! Quanto al macinato lo vedremo diminuito fra poco spero, grazie alle amarezze dello zucchero....

Crispi. E dei tabacchi.

Depretis.... e dei tabacchi. Ma basta? E le finanze dissestate dei comuni sono forse una piccola cosa?

Via diciamolo, chi vuol seriamente mettere mano a riformare le imposte, senza scompigliare la finanza, assume una fatica d'Atlante.

Eppoi, i nostri congegni amministrativi vanno bene, proprio come cronometri? Guardate quanti controlli, quante scritturazioni e con che piccolo frutto. Tutte le intendenze hanno una ragioneria; tutti i Ministeri ne hanno più d'una. Vi sono 20 ragionerie nelle amministrazioni centrali: ne ha otto o nove il solo Ministero delle finanze perchè ogni direzione generale ha la sua. Poi c'è la ragioneria generale; poi una ragioneria generale presso l'amministrazione del Tesoro.

Spaventa. Del Ministero del Tesoro. (*Parità*)

Depretis. Forse l'onorevole Spaventa colla sua interruzione volle dirmi ch'io veniva al tema obbligato; e chi nol sa? Io difendo gli atti del precedente Gabinetto con ragioni alle quali potete rispondere altrimenti che colle interruzioni.

C'è poi la Corte dei conti, ove trovate un'altra ragioneria, che fa più di quello che le nostre leggi vorrebbero facesse, e c'è tutto quanto il congegno amministrativo complicatissimo.

Gli ufficiali dello Stato, permettete ch'io lo dica, sono troppo numerosi, e poco retribuiti: il loro numero è in ragione inversa della bontà dei servizi. (*Movimenti*).

Abbiamo fatto poco per diminuirne il numero e migliorarne le condizioni? A loro vantaggio s'è fatto quello che potevasi fare; e quanto a diminuire il numero, abbiamo cominciato dagli impiegati straordinari: s'è fatta una strage. E bisogna vedere quali e quanti reclami!

I ministri poi non sono uomini di bronzo; hanno viscere di carità; e quando pensano che una famiglia viene gettata sul lastrico, non osano compiere tutto il loro dovere. La verità vera è questa.

La forma dei bilanci e la contabilità di Stato non c'è dubbio che fu migliorata. Ma ne siamo interamente paghi? No, o signori, evvi ancora molto, ma molto da fare.

E la prova, o signori, si è questa, che, quando il 25 Marzo io presi possesso del Ministero delle finanze, trovai nominata dall'onorevole Minghetti una Commissione, composta di uomini autorevolissimi, col mandato di riformare la legge di contabilità. Io sollecitai il lavoro, ma la relazione non poté essere compita che nel mese di Marzo 1877.

A questa stessa Commissione ho affidato l'esame del progetto di legge per la istituzione del Ministero e del Consiglio del tesoro; scopo principalissimo di questo progetto di legge, noto a tutti dal 27 Marzo 1877, senza che si sollevassero obiezioni serie, era quello di appianare la via alle riforme, che alla fin dei conti, erano la essenza del nostro programma.

Forse avremo di troppo affrettato il nostro lavoro, e forse il Ministero a cui io ho presieduto ebbe il difetto di una morbosa fecondità (*Ilarità*) presentando alla Camera troppi progetti. Infatti noi abbiamo presentata nell'ultima Sessione più di cento cinquanta progetti di legge cento dei quali furono votati dalla Camera. Sarà stato un errore; ma pure tutti questi progetti erano i preparativi della vasta riforma che volevamo compiere.

Ricorderò, per ciò che riguarda la riforma amministrativa, che noi abbiamo presentato un progetto di legge sulla contabilità, un altro sull'amministrazione comunale e provinciale, poi quelli sulle opere pie,

sullo stato civile degli impiegati, sulla responsabilità dei pubblici ufficiali, sulla riforma della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, ed infine quella pel Ministero del tesoro e pel controllo costituzionale delle spese....

Una voce a destra. E la riforma elettorale?

Altra voce a sinistra. E i codici?

Depretis. Io non parlo dei codici, della legge elettorale e delle altre proposte, mi limito a quelle che hanno una più diretta attinenza colla questione presente. Così essendo le cose; qual meraviglia che io persistessi nell'idea di dividere in due il Ministero delle finanze e d'istituire il Ministero del tesoro? Quelli che hanno assistito alla prima formazione del Gabinetto del 18 Marzo sanno che fin d'allora si prese un impegno morale, fra i componenti del Gabinetto, di venire all'istituzione del Ministero del tesoro. Questo non era un mistero per nessuno.

Era un'idea accarezzata dal compianto Rattazzi, difesa dalla sinistra, ed io ne riconobbi maggiormente il bisogno all'atto pratico dell'amministrazione.

Un primo progetto da me compilato fu affidato all'esame della Commissione che ho ricordata, nella quale erano il senatore Duchoqué, presidente della Corte dei conti, il senatore Magliani che fu ultimamente ministro per le finanze, il nostro ex-collega Busacca, che voi tutti sapete con quanto amore si è sempre occupato di questa materia, il senatore Cambray-Digny, ed alcuni alti impiegati, fra i quali il generale Incisa.

A questa Commissione fu sottoposto il problema; essa accettò in massima il concetto dell'istituzione d'un Ministero del tesoro con qualche condizione. E notate che questa Commissione composta di uomini autorevoli, e che dobbiamo credere fra i più rigidi difensori della legalità, fu di avviso che quando si fosse trattato di costituire il solo Ministero del tesoro, si sarebbe potuto fare con un semplice decreto reale. Se è colpa, onorevole Spaventa, l'averlo fatto coi decreti del 26 Dicembre, posso dire che ho dei complici assai rispettabili e di essere in buona compagnia.

Spaventa. Hanno detto anche il contrario.

Depretis. Nessuno lo ha detto a me; lo avranno detto alle stelle; ma io non seppi nulla.

Notate in che modo e per quali ragioni il Ministero precedente prese la risoluzione di sottoporre alla firma reale i decreti del 26 Dicembre.

Si trattava di formare una nuova amministrazione, opera sempre faticosa, e l'onorevole Cairoli ne può far fede, avendo attraversato questa *via crucis* della composizione di un Gabinetto. Bisognava affermare il programma delle riforme; quindi, che meraviglia, se essendo d'accordo sulla istituzione del Ministero del tesoro, e non cadendo alcun dubbio, secondo il nostro giudizio, sulla questione di legalità, qual meraviglia, dico, se noi abbiamo sottomessi alla firma del Re quei decreti?

Perchè non avete avvertito il Parlamento, ci si domanda. Ed io rispondo: quando dovevamo farlo? Dimenticate che dopo il 26 Dicembre noi non abbiamo potuto più aver l'onore, come ministri, di aprir bocca nel Parlamento? (*Si ride*)

Si è citata la massima adottata dalla Commissione del bilancio in fatto di organici. Ed anche a questo proposito vi sono circostanze speciali che vanno ricordate.

Il Ministero precedente erasi impegnato a presentare gli organici definitivi col bilancio di prima previsione. La Commissione cui era stata affidata la compilazione degli organici non finì abbastanza presto il suo lavoro, perchè il Consiglio dei ministri potesse farne l'esame e presentarli alla Camera; e fu per ciò che il Ministero prese impegno che li avrebbe presentati col bilancio di definitiva previsione.

Ora, che cosa sono i decreti del 26 Dicembre? Una parte degli organici che noi dovevamo presentare alla Camera.

Chi prevedeva, o signori, la morte del Capo dello Stato?

E quella sciagura, o signori, ha impedito, quando nacque la polemica sulla legalità dei decreti, di portare la questione dinanzi alla Camera, e di provocare il suo voto.

In questa situazione di cose, e ammesso pure che sulla legalità del provvedimento si possano sostenere le due diverse opinioni: ammesso pure che vi sia un dubbio da risolvere, *in dubio libertas*, come ha detto benissimo nell'altro ramo del Parlamento il presidente del Consiglio, ma *libertas* per tutti, tanto pel potere esecutivo come pel potere legislativo; in caso diverso, non so che sorta di libertà sarebbe: la questione non sarebbe dubbia, ma decisa. (*Parità prolungata*)

E notate la seguente disposizione che sta in uno di questi decreti:

« Art. 9. Fino a che non sarà approvato il bilancio definitivo della spesa per l'esercizio 1878, saranno amministrati rispettivamente dai

Ministri del tesoro, delle finanze, dell'istruzione pubblica, della guerra, dell'interno, dei lavori pubblici, i vari capitoli del bilancio di prima previsione del Ministero d'agricoltura e commercio, e ciò in conformità del bilancio di prima previsione del Ministero d'agricoltura e commercio, a norma della ripartizione fatta coll'annessa tabella A. »

E una disposizione analoga c'è per i servizi del Ministero delle finanze.

Ciò posto, in che cosa consiste, qual'è la natura del provvedimento che si contiene nei decreti del 26 Dicembre?

Quando si vota il bilancio, o signori, che cosa si vota? Si votano determinati servizi con una determinata spesa. Questa massima, quante volte l'ho difesa combattendo i Ministeri di destra che non volevano ammetterla!

Ora, coi decreti del 26 Dicembre i servizi furono minimamente toccati? La spesa si è forse aumentata? No, o signori. Rimasero immutati i servizi, inalterata la spesa.

Sulla spesa faccio una parentesi. Gli scaffali non hanno qualità di semoventi, osservò l'onorevole Toscanelli, fuvvi dunque una spesa per trasportarli.

Io rispondo che finanziariamente la soppressione del Ministero d'agricoltura e commercio è stato un buon affare, perchè il Ministro del tesoro non si è pagato, non avendo la Camera votato il suo stipendio. Tanto di guadagnato. Il segretario generale del tesoro, *idem*, non si è pagato, mancando il voto della Camera.

Più un vastissimo edificio è diventato libero; ci si può mettere l'*appigionasi* quando si vuole.

Si rassicuri l'onorevole Toscanelli, le finanze dello Stato non furono danneggiate.

Cosicchè a che cosa si riduce il provvedimento tanto incriminato? Si riduce a questo: Fino alla approvazione del bilancio definitivo, in occasione del quale il Parlamento avrebbe esercitato il suo diritto costituzionale di dare o negare il suo assenso, di dare o negare efficacia ai provvedimenti del Governo, restava fermo, mutate soltanto le persone dei ministri ordinatori, così gli stanziamenti del bilancio di prima previsione del Ministero di agricoltura e commercio, come di quello delle finanze: tutti gli stanziamenti, tutti i servizi immutati. Quindi il mutamento su cui bisogna discutere e che è avvenuto, si limita alla sola competenza organica dei ministri.

Ora io domando se possa esservi un dubbio su questo punto.

Allo stato della nostra legislazione il potere esecutivo non potrebbe nominare un ministro senza stipendio per amministrare, supponiamo le poste? salvo, ben inteso, il voto del Parlamento in sede di bilancio, o altrimenti? Io credo di sì.

Ci sono però dei casi in cui questo ministro anche senza stipendio non potrebbe essere nominato; ed è quando si trattasse di mutare un ministro cui spettassero poteri giurisdizionali. Cito due soli esempi; secondo la legge antica del contenzioso amministrativo, mi pare, del 30 Ottobre 1859, il ministro dell'interno risolveva i conflitti di attribuzione. Egli era, in questo caso, investito di queste funzioni giurisdizionali; e ci voleva una legge per affidarle ad un altro ministro.

Lo stesso avviene per il ministro della guerra.

In forza della legge sul reclutamento militare, possono essere presentati al ministro della guerra, entro un dato termine che non ricordo, i reclami dalle decisioni dei Consigli di leva: il ministro decide, sentito il parere di un dato consesso, e può revocare le decisioni dei Consigli di leva.

In questi casi ci vuole una legge; ma negli altri casi, non si richiede, salvo sempre alla Camera il suo giudizio nella discussione del bilancio, o per mezzo d'una interpellanza, od in altro modo qualsiasi.

E questa, permettetemi che lo dica, mi pare sia la teoria che si è sostenuta finora principalmente dai Ministeri di destra.

Furono citate parole da me pronunziate vent'anni fa nella Camera, e perfino nei colloqui privati. Le parole da me pronunziate senza che avessero un senso assoluto ed in circostanze diverse dalle attuali, potrei facilmente spiegarle: ma parmi non valga la spesa. E quanto ai colloqui privati, di dodici o quindici anni fa, pubblicati ora senza il mio assenso contro ogni buona usanza, non potendo un ministro parlare coll'assistenza di uno stenografo od un notaio, dirò solo che sono cose di cui ho il diritto di non curarmene.

È stato detto che i precedenti del Parlamento subalpino non valgono; che la corrente della giurisprudenza francese allora prevalente oggi è mutata; che le nostre leggi furono informate da uno spirito diverso.

Io rispondo che certo fino al 1860 la corrente non era cambiata e la giurisprudenza era la stessa. Basta leggere la relazione della Commissione parlamentare sulla legge del 5 Luglio 1860.

Lo Statuto, grazie a Dio, dal 1848 in poi, non fu mutato. Ora io

chiedgo quando è che si deve ritenere più sincera e più sicura l'interpretazione dello Statuto nella sua lettera e nel suo spirito? Io dico quando si è più vicini alla sua promulgazione, quando sono ancora vivi gli autori dello Statuto stesso; chi meglio di loro può dare al medesimo un'interpretazione autentica?

Direte, le istituzioni migliorano e progrediscono, ed anche lo Statuto viene interpretato in modo più liberale.

Ma a questo risponde il fatto che il nostro Statuto è la copia della costituzione francese, e sulla giurisprudenza francese, sopra questa questione l'onorevole Spaventa lo ammette, non c'è il menomo dubbio, e la nostra fu fino ad ora conforme a quella.

In ogni caso voi dovete ammettere che la questione non è stata fino ad ora nè discussa a fondo, nè risolta.

A me par proprio chiaro che non c'è una sola legge italiana o subalpina in cui ci siano queste semplici e chiare parole che torrebbero ogni dubbio:

« È istituito il tale Ministero. » Nemmeno uno; il progetto presentato dall'onorevole Cairoli sarà il primo esempio, dicendo il tal Ministero sarà ricostituito. È una era nuova, e Dio la benedica; pel passato nulla evvi di simile.

Come è già stato detto dall'onorevole Ercole, la formola di questo cavallo di battaglia, che è il decreto del 1860, che cosa dice?

Per l'attuazione del Ministero di agricoltura e commercio, è stanziata la tale somma; formola per niente chiara, e che consiste nell'autorizzare la iscrizione nel bilancio di una spesa per un determinato servizio. Ma poi, se veniamo ad esaminare l'applicazione della legge del 1860, se teniam conto di tutti i precedenti ogni dubbio è tolto. Io ne citerò uno solo fra i molti.

Volete voi ritenere che il decreto 5 Luglio 1860, il quale ha istituito il Ministero di agricoltura e commercio ed ha determinate le sue attribuzioni, debba vestire il titolo di atto legislativo o fatto per delegazione legislativa? Ma allora io veggio in quel decreto, fra le attribuzioni del Ministero di agricoltura, quella relativa agli istituti di credito.

Gli statuti della Banca Nazionale precedenti a quel decreto erano stabiliti per legge, e in forza di questi statuti i rapporti della Banca erano col Ministero delle finanze. Ora, con un decreto del 1865 venne disposto come segue:

« Sono attribuiti al Ministero delle finanze tutti gli affari concernenti la Banca Nazionale, i quali in forza del regio decreto del 5 Luglio 1860 erano nelle attribuzioni del Ministero di agricoltura e commercio. »

Fu violata la legge? Io dico di no, perchè qui non si trattava di facoltà giurisdizionali.

Del resto, a sentire come sono incriminati questi decreti, considerando con quanta severità sono giudicati i ministri che li presentarono alla firma reale, bisogna inferirne che si creda proprio che meditatamente, avessero sanciti questi atti, proprio per voluttà d'arbitrio, e per diletto di offendere le istituzioni e il Parlamento. Siamo diventati vecchi nel sistema parlamentare, ed è proprio negli ultimi anni che ci siamo lasciati trascinare da una passione inconsulta di dispotismo e di illegalità; la imputazione mi pare poco credibile.

Ma ci sono altre circostanze di cui dovete tenere conto.

Il 29 Novembre, quando effettivamente si è costituito il Ministero, chi prevedeva la morte di Vittorio Emanuele? Dopo pochi giorni non dovevamo noi comparire davanti alla Camera? E poi, che carattere aveva quel Ministero? Come e perchè era nato? Quale era il suo obiettivo? Quel Ministero era nato per una scissura nel partito liberale e non aveva altro obiettivo, altro scopo, altra ragione di essere che la ricostituzione del partito stesso.

Noi non abbiamo potuto ottenere l'intento nostro.

Ma volete voi che, con questo scopo davanti, ci dilettaimo a creare delle incostituzionalità per rendere più difficile l'opera nostra? No, era intima convinzione nostra allora, come è intima convinzione nostra oggi di essere nella legalità.

Siccome un Ministero nuovo ha diritto sicuramente di fare il suo programma e, quando crede di essere nella legalità, ha, non solo diritto, ma l'obbligo di attuarlo, noi in piena buona fede, volendo affrettare le riforme, abbiamo sottoposti i decreti alla firma di Sua Maestà.

Debbo ora dire una parola del Ministero d'agricoltura e commercio.

Io non ho alcuna avversione verso questo Ministero: ho combattuto in passato la sua istituzione, ma ammetto tutti i suoi buoni risultati. Io stesso posso farne testimonianza personalmente. La mia provincia ebbe un istituto tecnico che funziona assai bene, e fu opera principalmente dell'onorevole Luzzatti.

Ma in questa distribuzione tra i diversi Ministeri responsabili dei servizi pubblici mi pare che non ci debba esser niente di assoluto.

Io vedo in Francia le foreste al Ministero delle finanze...

Luzzatti. Erano.

Depretis. Adesso passano all'agricoltura, lo so, onorevole Luzzatti, stia tranquillo; lo so, e fanno bene, ma ci sono voluti lunghi anni per arrivare a questa risoluzione, ed è innegabile che l'amministrazione forestale francese è stata un'amministrazione buona anche affidata al Ministero delle finanze.

I telegrafi in Francia sono al Ministero dell'interno; le poste sono al Ministero delle finanze; il Consiglio di Stato dipende dal guardasigilli. Ci sono delle ragioni buone, per le quali questi servizi sono distribuiti in modo diverso dal nostro.

Dunque niente di assoluto.

Ma poi, pur riconoscendo che qualche cosa di buono fu fatto dal Ministero d'agricoltura e commercio, io piglio il suo bilancio, che è d'una diecina di milioni, e trovo: tre milioni e mezzo per l'Economato, che per consenso universale si vuole affidare ad un altro Ministero qualsiasi, quello delle finanze o del tesoro, per esempio.

Sulla statistica le opinioni sono diverse.

Conosco l'opinione dell'onorevole Luzzatti, e sarà forse la migliore; ma insomma non c'è concordia sul punto se la statistica stia meglio al Ministero dell'interno, o a quello di agricoltura e commercio.

Una voce. Le Banche.

Depretis. Le Banche *idem*: molti dubbi.

Io non so quale sia l'opinione in proposito degli onorevoli nostri colleghi i più autorevoli; ma anche su questo mi pare che ci sia divergenza profonda.

Viene la grossa questione degli istituti tecnici.

Anche qui trovo dissenso profondo a Sinistra e a Destra.

L'onorevole Berti non è d'accordo con l'onorevole Bonghi; l'onorevole mio amico Coppino non era, disgraziatamente, d'accordo col mio amico l'onorevole Maiorana.

Dunque anche qui convinzioni molto contrastate: parmi siasi nominata una gran Commissione che doveva esaminare il problema, discuterlo profondamente e risolverlo.

Ora, volendo conservare lo stesso numero di ministri, per non ag-

giungere un aggravio al bilancio, preoccupandomi principalmente della condizione delle finanze, e del loro buon andamento, volendo affrettare le riforme veramente utili ed efficaci, cosa volete? per amore del meglio, mi sono lasciato andare a questa uccisione del Ministero di agricoltura e commercio. (*Si ride*)

Io spiegherò il mio pensiero con una ipotesi, perchè io voglio spiegarvi chiaramente.

Se chi vi parla (per una ipotesi impossibile) dovesse essere incaricato di formare un nuovo Gabinetto senza prendervi parte, che Dio mi guardi da tanta sventura, e fossi condannato a comporlo di uomini di Destra; ebbene, fra di noi veggo un uomo distintissimo, nato fatto per essere il ministro di agricoltura e commercio, l'onorevole Luzzatti. Ebbene, che vuole l'onorevole Luzzatti, io lo pregherei di essere ministro delle finanze.

Che male farebbe la scienza economica dell'onorevole Luzzatti, in questa ardua, terribile questione delle riforme tributarie? Non è la riforma principale, non è quella che tutti aspettano, cominciando dagli agricoltori e da me che sono un semplice agricoltore? Il principale miglioramento che si può recare all'industria e al commercio del nostro paese non può derivare che dalle trasformazioni dei tributi. Le considerazioni economiche, si disse, hanno acquistato una grande importanza nella società moderna, ed è per ciò utile un Ministero dell'economia nazionale. Io dico che le considerazioni economiche hanno una prevalente importanza sopra tutte le funzioni dello Stato e principalmente sulla ripartizione e la natura delle imposte da cui dipende la migliore e più equa distribuzione della ricchezza. Il resto verrà poi. Ecco il motivo per cui io credo più urgente la riforma dei tributi, e vorrei che un distinto economista fosse il ministro delle imposte. Questo mi pare assai più importante della ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio, che però io consento di ricostituire, se così piace ai ministri, che in questa materia della distribuzione dei servizi pubblici, dei modi come devono esercitare il loro ufficio, voglio che siano quasi arbitri, affinché possano risponderne al Parlamento ed al paese.

Io ho quasi finito, e mi pare d'aver detto quasi troppo.

Dovrei rispondere all'onorevole Maurogò nato, circa i suoi apprezzamenti intorno al Ministero del tesoro. Egli dice che una volta lo voleva, lo credeva buono perchè l'uomo cioè l'erario, a quell'epoca era

malato. Ma adesso crede egli che l'uomo sia sanissimo? L'uomo, cioè la finanza italiana con 940 milioni di carta inconvertibile, onorevole Maurogò nato, io lo credo ancora in cattiva salute. E così quanto all'unità del servizio, onorevole Maurogò nato, io posso sbagliarmi, ma la mia esperienza sa che cosa mi dice? Che i ministri delle finanze, o uno o due che siano, quanto ai loro rapporti cogli uffici di intendenza faranno ben poco. I vorrei la statistica delle lettere firmate dai ministri e indirizzate agli intendenti. Sarà un numero ben piccolo. Tutti sanno che le corrispondenze si fanno direttamente dalle direzioni generali.

E da ciò alcune dissonanze, alcuni contrasti che bisogna vedere di togliere, sia aumentando le facoltà degli intendenti, che coordinando meglio i rapporti degli uffici centrali coi provinciali.

È possibile che un ministro delle finanze si occupi con eguale alacrità delle imposte, della contabilità e del tesoro? È possibile che un ministro abbia la direzione superiore del Debito pubblico, della ragioneria generale, la formazione e l'esecuzione dei bilanci, le riscossioni e le spese, la buona ed esatta amministrazione del patrimonio, la vigilanza del credito pubblico e per giunta tutta la mole delle imposte? Che un ministro solo possa mantenere l'unità di concetto con tutte le direzioni generali, sì diverse fra loro, questo, onorevole Maurogò nato, non lo credo possibile.

E qui finisco per ciò che riguarda i decreti del 26 Dicembre e la loro legalità.

Ora mi si permetta qualche osservazione sopra il nuovo sistema che viene inaugurato dalla legge presentata dall'onorevole Cairoli. Bisogna precisar bene i termini di questa questione, la quale per me è molto grossa.

Il numero e le attribuzioni dei ministri devono essere fissate per legge? Prima domanda. Devono essere fissati per legge gli organici delle amministrazioni centrali e delle altre amministrazioni pubbliche? Seconda domanda.

Noi abbiamo gli organici dell'esercito e della marina fissati per legge; così gli organici della magistratura, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti.

Volete voi fissare tutto per legge?

Toscanelli. Sì.

Depretis. L'onorevole Toscanelli dice di sì. Io veramente non ho

indirizzato la mia domanda all'onorevole Toscanelli (*Si ride*), ma la dirigo agli autori del progetto. Quando sarà ministro, allora l'indirizzerò a lui. (*ilarità*)

Ecco alcuni punti su cui chiamo l'attenzione del Ministero e della Camera. Non si tratta di risolverla adesso questa questione, ma poichè è venuta, è bene che ci spieghiamo.

Ci sono degli assiomi costituzionali di vitale importanza. Uno è questo:

« La Camera in fatto di bilanci è sovrana. »

Ve n'è un altro:

« I ministri sono responsabili. »

Lascio considerare al potere esecutivo fin dove i vincoli che saranno creati con questa legge potranno conciliarsi colla libertà d'azione di un ministro che deve rispondere alla nazione ed al Parlamento delle sorti del paese: ma la Camera, una volta che tutti questi organici saranno approvati da una legge sancita dai tre rami del Parlamento, la Camera elettiva che rappresenta la nazione, potrà, in sede di bilancio, modificare questi organici? Mi pare di no; perchè le leggi non si modificano che con delle leggi.

Ma allora nel risolvere questa questione bisogna pensarci due volte, o signori, poichè la rappresentanza dei contribuenti è la Camera elettiva, e delle sue attribuzioni bisogna essere gelosissimi custodi. Guai a noi se la Camera abbandonasse anche solo una parte della sua onnipotenza costituzionale in fatto d'imposte e di spese!

È dunque una questione grossa, su cui, a scarico di coscienza, io chiamo l'attenzione del Governo e della Camera.

Su questa quistione io ebbi delle dispute assai vive, e dei dissensi col mio vecchio amico il povero Mellana: anch'io in altri tempi ho desiderato di fissare per legge gli organici di certi servizi, ma a questa opinione egli non si è mai arreso; egli ha sempre sostenuto che in sede di bilancio la Camera doveva conservare amplissimi poteri, anzi illimitati. Forse era troppo; ma prima di mettere dei limiti fissi alla libertà di azione della Camera elettiva, bisogna, o signori, pensarci molto.

Il limite tra il potere legislativo ed il potere esecutivo, è, come ho detto in principio del mio discorso, una operazione di geodesia politica molto difficile. E ciò è tanto vero, che oggi ancora, dopo trent'anni di vita costituzionale, su questa zona di territorio contestato che separa il

potere legislativo dal potere esecutivo, un limite certo noi non lo possiamo in tutti i casi vedere.

Per me vorrei proprio che si trovasse modo di rispettare la libertà della Camera in fatto di spese, di tributi ed in generale di bilanci, ed andare molto adagio con una riforma che la potesse restringere.

Io ho sentito enunciare certe teorie che non posso accettare. Oggi ancora, poco fa, l'onorevole Toscanelli diceva che tutti gli organici dell'amministrazione dovrebbero fissarsi per legge; il sistema sarebbe pericoloso.

La libertà piena della Camera elettiva in fatto di bilanci è uno de' miei idoli; io la vorrei intangibile quasi come la libertà della stampa. E dalla stampa voi vedete che sono assai maltrattato. Eppure questa sacra libertà io l'adoro sempre. Io sono vecchio e disinteressato amatore della libertà; la voglio con tutti i suoi effetti; e non mi commuovo menomamente per la parte amara che mi tocca. (*Con forza*) Per bacco! Questa libertà fece la patria mia libera ed una; ho passato trent'anni di vita parlamentare, e veggio le istituzioni farsi ogni giorno più solide; il mio paese ne avrà vantaggio, e che m'importa di queste amare accuse che oggi mi si fanno? (*Benissimo! Bravo! — Applausi a sinistra*).

Conchiudo. Riguardo al progetto di legge che è in discussione io ritengo che il Ministero è il giudice più competente del modo con cui gli conviene distribuire i servizi pubblici nella sua amministrazione.

Quindi riparerò l'atto inumano commesso coll'uccisione del Ministero d'agricoltura e commercio, dando il voto alla sua risurrezione. (*Ilarità*).

Confido poi, riguardo alla questione che ho indicata, che il Ministero studierà con amore e con diligenza questo grande problema, e che colla legge che presenterà al riaprirsi del Parlamento, la risolverà con soddisfazione della Camera e soprattutto con vantaggio del paese. (*Bravo! Benissimo!*)

.....

Cairolì, presidente del Consiglio. Con questo progetto di legge il Ministero adempie alla promessa, fatta al Parlamento nel primo giorno in cui si è presentato.

Per un sentimento di alto rispetto alle sue prerogative, ha creduto

più decoroso questo mezzo, che non la spiccchia e radicale soluzione, da taluni consigliata, di far risorgere il Ministero d'agricoltura e commercio come disparve, cioè per decreto reale.

Questo rimprovero fu anzi l'esordio del dotto discorso dell'onorevole Spaventa.

Abbiamo preferito questo mezzo ritenendolo anche il più sicuro come il più conforme alla rigida osservanza delle norme costituzionali. Un decreto succedendo agli altri, quasi a modo di polemica di opinioni personali, avrebbe avuto l'apparenza di una rappresaglia, e l'incerta efficacia di un espediente transitorio; avrebbe poi sostituito gli apprezzamenti del Ministero al voto del Parlamento.

Noi ci appelliamo a lui, giudice supremo, pure esprimendo le nostre convinzioni; ma era un rimpicciolire la questione davanti al paese decidendola noi, e non dichiarando subito che avremmo chiamato a risolverla la sua legittima rappresentanza.

Ciò non ci dispensava dall'esprimere la nostra opinione sull'origine, sull'indole, sugli effetti dei decreti: riconoscendo però in quella contraria, che li aveva ispirati lo schietto intento del pubblico bene.

Nel tema se ne racchiudono parecchi, s'intrecciano diverse questioni di legalità, di merito, perfino di contabilità; e tutte furono esaurite nella discussione, nella quale io ho ammirato la lotta delle opinioni e la forma cortese dei concetti.

In quanto alla questione di legalità dirò poi, premettendo ora che mi sembra ridotta ad un dissidio teorico: e che, scongiurati i pericoli per lo avvenire, poco importa l'esame retrospettivo degli errori; ciò che importa a noi tutti è, lo dico senza distinzione di partiti, è piuttosto il provvedere che l'incriminare.

Farò alcune osservazioni sulla questione di merito, sulla sostanza.

Le manifestazioni però della pubblica opinione, che anche la Commissione del bilancio riconobbe, con voto unanime, rendono quasi superfluo il ripetere per quali sommi interessi, i quali del resto sommariamente abbiamo già indicati nel nostro programma, crediamo reclamata la ricostituzione di questo Ministero.

Contro di lui ieri furono dirette alcune frecciate; ed anche l'onorevole Del Vecchio, mi pare, non gli risparmiasse le punture di acerbi sarcasmi, ma mi consolo pensando che è una istituzione tenuta in grande onore nei paesi i più civili. Apprezzo, s'intende, anche le diverse opi-

nioni sulla sua utilità; però ho il conforto di constatare che gli avversari costituiscono una poco numerosa minoranza.

Si disse che il Ministero di agricoltura e commercio fu parecchie volte combattuto; che nella Camera si domandò ripetutamente la sua soppressione; e che questa fu consigliata anche dalla Commissione, alla quale era stato affidato l'ordinamento delle finanze dello Stato.

Ma bisogna risalire ad un'epoca ben remota per trovare questi voti, i quali d'altronde, non furono mai suffragati da alcun ordine del giorno parlamentare, ed anzi suscitavano immediatamente le proteste di eloquenti oppositori.

Ieri, nella brillante apologia che ne ha fatta l'onorevole Morpurgo, egli disse, con ragione, che uno degli ostacoli all'incremento del Ministero di agricoltura e commercio erano le ostilità delle pertinaci gelosie. Quel Ministero, come qualunque istituzione male dotata, ebbe parecchi anni di vita stentata: non mezzi bastevoli d'alimento, non largo e morale appoggio di generali simpatie, non concorso di aiuti corrispondenti allo scopo. Contro di esso poi gettarono subito una pietra d'inciampo i sostenitori della teoria, che nega allo Stato il diritto e il dovere della vigilanza sugli interessi che esso rappresenta.

Il Ministero d'agricoltura e commercio, fatto adulto, non ridusse al silenzio gli oppositori, ma guadagnò il favore degli incerti, ed incoraggiò lo zelo dei sostenitori, i quali poterono ben presto indicare le prove della sua pratica utilità. L'importanza progressiva del Ministero di agricoltura e commercio risulta dalle manifestazioni parlamentari considerate non in breve periodo di tempo, e non nell'identica origine; perchè avversari non solo della sua soppressione, ma anche calorosi fautori del suo maggiore incremento sorsero dai diversi lati della Camera, e direi dagli opposti poli. Crebbe rapidamente il favore della pubblica opinione, quando riconobbe nei fatti l'utilità di questa istituzione. Per questa ragione il paese si pronunziò per la sua ricostituzione col voto autorevole delle Camere di commercio e delle associazioni agrarie e colle manifestazioni della stampa.

I difensori della soppressione dissero, che i servizi erano stati identicamente conservati, e soltanto diversamente distribuiti.

Ciò è vero: ma era mancata la forza direttiva di un'unica responsabilità, l'impulso uniforme a questi interessi, che risalgono alle sorgenti della prosperità collettiva.

Vi è bene una teoria, come ho detto, che questi interessi vorrebbe sottratti all'ingerenza dello Stato e del tutto abbandonati alla naturale loro espansività senza spinte ed aiuti, ma non si può ammettere un principio che nega diritti e doveri delegati allo Stato dal libero voto.

Lo Stato rappresenta od una provvida tutela od una odiosa tirannide, secondo le diverse istituzioni che lo personificano o nella volontà sconfinata di un uomo, od in quella interrogata della nazione, o nel Governo dispotico, o negli ordini costituzionali.

Non si può quindi di un concetto che varia fra questi due estremi, o la licenza dell'arbitrio, od il rispetto del diritto, farne quasi un Saturno divoratore, e una perpetua minaccia per l'interesse collettivo e l'interesse privato.

La polemica risorse dopo i decreti, e l'esagerazione delle accuse non rispettò le convinzioni.

Si disse che il Ministero di agricoltura e commercio era un inciampo al discentramento amministrativo tanto invocato; si disse che avevano preparata la sua demolizione quegli stessi i quali erano ora i suoi apologeti, ma pur domandavano le inchieste industriali ed agrarie; si citò infine il voto della Commissione dei Quindici per i provvedimenti finanziari.

Bisogna rimontare, ripeto, a dieci anni per trovare un giudizio non esattamente definito, e che può essere diversamente interpretato; perchè quella Commissione, che con ragione per l'autorità de' suoi studi e delle sue conclusioni è spesse volte citata, non si pronunciò contro il Ministero di agricoltura e commercio, disse anzi che nessun altro rispondeva meglio al concetto moderno; ma questo era stato falsato dalla smania invadente delle attribuzioni amministrative; mentre avrebbe dovuto tenersi nella sfera delle consultazioni, degli studi e delle inchieste, il che prova che non avrebbe domandato che quel Ministero fosse soppresso, ma fosse stato meglio ordinato. E gli appunti di questa Commissione debbono essere anche ora presi in considerazione, al pari dei voti di coloro, fra i quali mi pare esservi l'onorevole Plebano, che desiderano non sia costituito puramente e semplicemente come era prima della soppressione, perchè riterrebbero non giustificata una pura e semplice ricostituzione.

Il Ministero di agricoltura e commercio crebbe col metodo empirico, che produsse la continua oscillazione di servigi nella lunga vicenda dei

decreti. Io non ve li enumererò, ma essi provano la instabilità dei criteri, ed anche la tenacità delle aspirazioni, non a sopprimere, ma a completare.

Di queste aspirazioni fummo interpreti, affidando il quesito alla benemerita Commissione, della quale fu degno relatore l' illustre Boccardo. Nel riassunto splendido del tema coscienziosamente e sapientemente studiato, egli, deplorate le tristi condizioni d'Italia nelle industrie, nei commerci, nelle manifatture, nelle forze di capitalizzazione, proclamata l' assoluta necessità della ricostituzione di questo Ministero, fatto un confronto, certamente non lusinghiero per noi, fra gli istituti tecnici dei nostri paesi e quegli degli altri, enumera tutti i servizi che dovrebbero essere aggiunti a questo Ministero, che vorrebbe intitolato *dell' Economia nazionale*.

Naturalmente noi riserviamo ogni giudizio su questi voti, quantunque espressi con molta efficacia d' argomenti e con grande autorità di dottrina. La stessa Commissione comprese l' impossibilità di una riforma radicale e ne propose il rinvio, rinvio necessario, ma che deve esser breve, e sarà così una garanzia aggiunta a quelle dell' articolo 1, che corrisponde al terzo della legge del 1860, più la precarietà, anzi la brevissima durata della facoltà data al Governo; limite che costituisce un omaggio al Parlamento.

L'onorevole Morpurgo ieri mi fece due interrogazioni. Una, mi pare, sugli istituti di credito ai quali egli accennò con brevi, ma gravi commenti, notando che la vigilanza divisa tra il Ministero d' agricoltura e commercio e quello delle finanze assume un carattere troppo fiscale.

Mi interrogò inoltre sul riordinamento degli studi tecnici.

Io rispondo a lui come all' onorevole Maurogò nato, come anche all' onorevole Berti che mi fecero, mi pare, analoghe interrogazioni, che rimarranno impregiudicate tutte queste questioni, le quali saranno sottoposte quanto prima al voto del Parlamento.

Io credo che la provvisorietà stessa delle attribuzioni date al Governo non può compromettere.

Qualcheduno avrebbe desiderato la ricostituzione pura e semplice, ma noi crediamo una necessità il mantenerne alcuni spostamenti, appunto perchè rimangano intatte le questioni che oggi non sarebbero mature, e per una preparazione, la quale potrà giovare, e non incepperà il voto del Parlamento.

Io ripeto che intanto i limiti che ci siamo imposti per le nostre attribuzioni provvisorie e precarie, provano che queste attribuzioni non possono eccedere.

Non posso ora trascurare la questione di legalità, su cui dirò poche parole. (*Segni di attenzione*)

Vi hanno opposte, più che diverse, teorie.

Il tema svolto lungamente e vorrei dire quasi energicamente nella bella relazione dell'onorevole Morana, e da tutti gli oratori nella discussione presente, si impone a me, al quale con ragione sarebbe imputato il silenzio, tanto da coloro, che proclamano la legalità dei decreti, come da coloro che la negano.... (*Bravo! Bene!*) s'impone a me per il diritto della necessaria difesa dell'opinione, che io sostenni sempre in passato, in diverse occasioni, anche con apposite interpellanze contro decreti che si volevano giustificati dalle stesse teorie.

Ma oggi la questione si riduce ad una tesi accademica fra due scuole.... (*Benissimo!*)

Una voce. Questa è la questione.

Molte voci. No! no!

Altre voci. Sì! sì!

Presidente del Consiglio.... tra due scuole che ebbero eloquenti oratori.

Da una parte si sostenne il diritto del potere esecutivo, come oggi l'onorevole mio amico Depretis ha fatto nel suo splendido discorso, appoggiandosi alla giurisprudenza parlamentare nostra ed a quella degli altri paesi, e valendosi dell'autorità di sommi pubblicisti. Dalla parte contraria si contrappongono altre citazioni con un riassunto della storia del diritto pubblico europeo, e si dimostra che, eccetto la Francia, dove il carattere accentratore della rivoluzione si imprime in tutte le disposizioni, negli altri paesi non è data facoltà al potere esecutivo di creare o distruggere Ministeri.

E si sostiene, che i decreti violano anche la legge di contabilità, la quale è oggi il fondamento giuridico dei Ministeri, e non permette dopo l'approvazione dei bilanci nè spostamenti di capitoli, nè modificazioni di stanziamenti, nè alterazione di servizi.

Ma io (parlo a nome del Ministero) ho considerato la questione nelle sue conseguenze, nei danni che, ove non fosse risolta, ne deriverebbero e per ovviarvi ho proposto quest'articolo 3, al quale io spero sarà dato

voto favorevole dalle due parti, dalle due scuole; poichè anche quelli che ammettono nello stato attuale della legislazione siffatta eccessiva facoltà del potere esecutivo, devono vedere che essa è un'arma ben pericolosa, la quale scuote la stabilità delle amministrazioni centrali e le mantiene sempre soggette alla possibilità di nuovi e radicali mutamenti.

Un principio bisogna subirlo in tutte le sue conseguenze logiche.

Oggi potrebbe prevalere (faccio una ipotesi astratta) nel Governo la teoria del frazionamento dei servizi con una meno accentrata responsabilità: e la Camera trovare, dopo le sue ferie, moltiplicati i Ministeri. Potrebbe invece prevalere la teoria opposta del concentramento, ed arrivare fino all'esagerata dottrina del Girardin, il quale non vuole che due Ministeri!

Credo che tutti devono vedere quanto sia formidabile questa teoria, e quali facoltà pericolose darebbe; come si potrebbe introdurre una instabilità, una precarietà perpetua nell'amministrazione centrale, sottoposta così ai colpi di tutti i ministri, nell'avvicinarsi dei partiti e delle opinioni!

A me fa paura lo inaugurare questa guerra di decreti che mi ricorda il *qui gladio ferit, gladio perit*. Oggi nasce un Ministero da un decreto, domani questo Ministero scomparirà per un altro decreto.

Questi sono i pericoli che hanno preoccupato il Ministero, e che lo hanno determinato alla presentazione di quell'articolo.

Concludo: nel conflitto delle opinioni nasce il dubbio, dal dubbio la incertezza della interpretazione; dalla interpretazione il pericolo della instabilità. È mestieri dunque risolvere la questione di legalità nel modo migliore, nel modo più radicale per l'avvenire.

De Renzis. Ma è il parere che vogliamo sapere.

Presidente del Consiglio. Spero che i vostri voti si riuniranno su questa legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio. Noi non vogliamo l'ingerenza governativa, ma provvedimenti legislativi, come sono sanciti nei paesi più celebrati per la loro fioritura. Noi crediamo che in una nazione ancor giovine non si debba togliere l'impulso di quegli incoraggiamenti, la di cui utilità fu riconosciuta altrove.

La diminuzione delle imposte, la riduzione delle spese, non basterebbero a restaurare durevolmente le nostre finanze, se fossero trascurate le sorgenti della pubblica ricchezza, incominciando dalla agricoltura,

che nella Italia, privilegiata da tanto sorriso di cielo, giace negletta, sicchè le statistiche ci accusano d'inerzia, col mostrare incolta ed infconda tanta parte di gleba. Ed anche le industrie sono languenti; in alcuni luoghi quasi infeudate ai capitali stranieri, in altri scosse dalla contesa fra il capitale e il lavoro, inaspriata dalla minacciante protesta degli scioperi, sui quali è chiamata l'attenzione di una Giunta parlamentare.

Ci spaventa anche la sempre crescente emigrazione, attratta da bugiarde promesse a più squallida miseria mentre toglie tanti contingenti di braccianti alle nostre campagne.

Il rinnovato Ministero, sotto gli auspici di lieta speranza, uscirà per il vostro voto dall'urna a più florida vita, salutato dal plauso della pubblica opinione. (*Benissimo! Bravo!*)

Alla discussione fu dato termine con la votazione ed approvazione del seguente ordine del giorno dell'onorevole De Renzis:

« La Camera prende atto delle dichiarazioni del Ministero approvandole; ed affermando i diritti del Parlamento passa alla discussione degli articoli. »

Risultato della votazione per appello nominale:

Presenti	287
Risposero sì	235
Risposero no	32
Si astennero	20 ¹

Tralasciamo di riprodurre la discussione avvenuta in Senato perchè non fu sollevata questione di costituzionalità, ma le osservazioni si aggirarono unicamente circa le attribuzioni da darsi al Ministero che si proponeva di ricostituire. Il risultato della votazione sul progetto di legge fu il seguente:

Votanti.	75
Favorevoli.	65
Contrari	10 ²

¹ Ved. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, Sessione accenn., Tornata del 7 Giugno 1878.

² Ved. *Atti Parlamentari*. Senato del Regno, Sessione del 1878, Tornata 30 Giugno 1878.

ARTICOLO VII.

Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.¹

Legge 23 Giugno 1854, n. 1731, sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi^a — *Decreto 20 Giugno 1859, del Governatore della Lombardia*^b — *Decreto 30 Giugno 1859, del Governatore degli Stati Parmensi*^c — *Decreto 26 Dicembre 1859, del Dittatore delle Provincie Modenesi e Parmensi, Governatore delle Romagne.*^d — *Decreto 12 Gennaio 1860, del R. Governo della Toscana.*^{e 2} — *Decreto 14 Agosto 1860, del Prodittatore della Sicilia*^f — *Decreto 16 Settembre 1860, del Regio Commissario generale straordinario per le Provincie dell' Umbria*^g — *Decreto 27 Ottobre 1860, del Commissario Generale straordinario nelle Provincie delle Marche*^h — *Decreto 17 Febbraio 1861, del Luogotenente Generale del Re nelle Provincie Napoletane*ⁱ — *Legge 21 Aprile 1861, n. 1, sulla intitolazione degli atti*¹ — *Decreto 21 Aprile 1861, n. 2, che ordina la formazione di una raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, con una nuova numerazione progressiva degli atti del Governo*^m — *Regolamento per la raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*ⁿ — *Codice civile, art. 1^o delle disposizioni generali per la pubblicazione, applicazione e interpretazione delle leggi.*^o

¹ Ved. in Appendice all'art. il testo.

² Avvertiamo che per Venezia e Mantova si pubblicarono con un solo decreto (19 Luglio 1866, n. 3065) la legge 21 Aprile n. 1 degli atti del Governo del Regno d'Italia sulla intitolazione degli atti del Governo e l'art. 1 delle disposizioni generali sulla pubblicazione, interpretazione od applicazione delle leggi che precedono il Codice.

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accen.

Art. 10. La pubblicazione delle leggi si fa in nome dell'Imperatore con menzione dell'adozione dei corpi rappresentativi costituzionali, e col concorso di un ministro responsabile.

Art. 11. Nei limiti delle loro attribuzioni, le autorità politiche hanno il diritto di fare regolamenti, di emanare decreti fondati sulle leggi e di farli osservare come disposizioni legali, anche con la forza, da coloro che vi sono tenuti.

Leggi speciali regolano i poteri che appartengono alle autorità amministrative, come pure i diritti della forza armata, organizzata in permanenza o radunata in casi particolari per il mantenimento della sicurezza della pace e dell'ordine.

BAVIERA. — Costit. accen. Tit. VII.

Art. 2. Nessuna legge generale riguardante la libertà delle persone o la proprietà dei cittadini, potrà essere pubblicata senza il parere ed il consenso degli Stati del Regno. Quelle esistenti non potranno essere modificate, autenticamente interpretate od abrogate se non sotto la medesima condizione.

Art. 3. Il Re deve domandare il consenso degli Stati per la percezione di tutte le imposte dirette od indirette e per l'aumento o la modificazione di quelle esistenti.

Art. 50. Il Re solo sanziona le leggi e le promulga colla sua firma e la menzione del parere del Consiglio di Stato ed il consenso delle due Camere.

BELGIO — Costit. accen. Tit. III, Cap. II.

Art. 69. Il Re sanziona e promulga le leggi.

BRASILE — Costit. accen. Tit. IV. Cap. I.

Art. 15. Il potere legislativo è delegato ad un'Assemblea generale sotto riserva della sanzione dell'Imperatore.*

Art. 14. L'Assemblea generale si compone di due Camere: la Camera dei Deputati e la Camera dei Senatori.

Art. 15. Le attribuzioni dell'Assemblea generale sono le seguenti:
— I. Ricevere il giuramento dell'Imperatore, del Principe imperiale, del

reggente o della reggente. — II.¹ — III. Riconoscere il principe imperiale come successore al trono, nella prima riunione dopo la sua nascita.² — IV. Nominare un tutore all'Imperatore minore, nel caso in cui suo padre non l'abbia designato per testamento. — V. Risolvere le difficoltà che possono insorgere circa la successione alla corona. — VI. Alla morte dell'Imperatore, od in vacanza del trono, procedere all'esame dell'amministrazione che finisce, e riformare gli abusi che vi siano stati introdotti. — VII. Scegliere una nuova dinastia, in caso di estinzione della dinastia regnante. — VIII. Fare le leggi, interpretarle, sospenderle, abrogarle. — IX. Vegliare al mantenimento della Costituzione e provvedere al bene generale della nazione. — X. Fissare ogni anno le spese pubbliche e repartire le contribuzioni. — XI. Fissare annualmente, dietro proposta del governo, le forze di mare e di terra, ordinarie e straordinarie. — XII. Accordare o ricusare l'entrata delle forze straniere di terra e di mare sul territorio o nei porti dell'impero. — XIII. Autorizzare il governo a contrarre prestiti. — XIV. Stabilire i mezzi convenienti per il pagamento del debito pubblico. — XV. Regolare l'amministrazione dei beni nazionali e decretare la loro alienazione. — XVI. Creare o sopprimere impieghi pubblici e determinarne gli emolumenti. — XVII. Determinare i pesi, il valore, l'iscrizione, il tipo e la determinazione delle monete come pure il campione dei pesi e delle misure.³

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 10. Il Principe sanziona e promulga le leggi votate dall'Assemblea nazionale.

Cap. X.

Art. 44. Nessuna legge può essere promulgata, eseguita, modificata od abrogata, senza una deliberazione ed un voto preventivo dell'Assemblea nazionale, alla quale è pure riservato il diritto d'interpretazione.

Art. 45. Le leggi votate dall'Assemblea nazionale sono presentate alla sanzione del Principe.

Art. 46. Una volta ottenuta la sanzione del Principe, le leggi devono

¹ Questo paragrafo, che sanciva il diritto dell'Assemblea alla nomina del Consiglio di reggenza o reggente, fu implicitamente abrogato dall'art. 27 della *Legge della riforma costituzionale*, 12 Agosto 1834, la quale coerentemente alla legge elettorale del 9 Gennaio 1831, abolendo le elezioni a doppio grado, sancisce che gli elettori del reggente saranno per l'avvenire quelli stessi che nominano tutte le autorità elettive.

² Una legge apposita regola le forme di questo riconoscimento.

³ Ved. *Legisl. comp.*, agli art. 6, 8 e 10, voce *Brasile*.

⁴ Ved. *Legisl. comp.*, art. 6, alla voce *Bulgaria*.

essere pubblicate nel loro testo integrale, con la menzione espressa che esse sono state adottate dall'Assemblea nazionale. Nessuna legge è resa esecutoria prima della sua promulgazione.

Art. 47. In caso di pericolo imminente per lo Stato, sia all'interno che all'estero, qualora vi abbia assoluta impossibilità di convocare l'assemblea nazionale, il Consiglio dei Ministri può sotto la propria responsabilità collettiva, investire il Principe del diritto di emanare decreti ed ordinanze, che abbiano forza di leggi. Questi decreti ed ordinanze, emanate in via straordinaria, sono sottoposti all'approvazione della prima Assemblea nazionale convocata dopo gli avvenimenti.

Art. 48. I decreti menzionati nell'articolo precedente, non possono, in nessun caso, avere per oggetto la creazione d'imposte o di tasse governative che solamente l'Assemblea nazionale ha il potere di autorizzare.

Art. 49. L'Assemblea nazionale è sola competente per decidere se una legge è stata elaborata in conformità delle regole costituzionali.

Art. 50. Il potere esecutivo è incaricato di mettere le leggi ad esecuzione, di elaborare ogni regolamento e prendere le misure occorrenti a tali leggi.

DANIMARCA — Legge accen. — III.

Art. 24. Il consenso del Re è necessario per dare forza di legge ad una risoluzione del Rigsdag. Il Re ordina la promulgazione della legge e ne sorveglia l'esecuzione. Se un progetto di legge, adottato dal Rigsdag, non fosse sanzionato dal Re avanti la sessione seguente, sarà considerato come non avvenuto.

Art. 25. Il Re può, in caso di urgenza, allorchando il Rigsdag non è riunito, decretare leggi provvisorie, purchè esse non siano contrarie alla legge fondamentale. Queste leggi saranno sempre presentate al Rigsdag nella sessione seguente.

FRANCIA. — Legge constit. accen.

Art. 7. Il Presidente della Repubblica promulga le leggi nel mese che segue la trasmissione al Governo della legge definitivamente adottata. Egli deve promulgare nei tre giorni quelle la cui promulgazione, per voto espresso nell'una e nell'altra Camera, sarà stata dichiarata urgente.¹

¹ In conseguenza l'art. 96 del regolamento del Senato e l'art. 77 del regolamento della Camera stabiliscono che dopo il voto di una legge, un membro può domandare che l'assemblea sia consultata sul punto di sapere se la legge votata sarà promulgata d'urgenza nei tre giorni. Occorre, ben inteso, che questa risoluzione sia presa in ciascuna delle due Camere per-

*Nello spazio di tempo fissato per la promulgazione, il Presidente della Repubblica può, con Messaggio motivato, domandare alle due Camere una nuova deliberazione che non può essere rifiutata.*¹

GRECIA — Costit. accen.

Art. 26. La interpretazione delle leggi per mezzi di autorità appartiene al potere legislativo.

Art. 50. Nessun atto del Re non può avere effetto nè essere eseguito se non è firmato dal ministro competente, il quale per la sola firma se ne rende responsabile. Nel caso di un cambiamento completo di ministero, se alcuno dei ministri revocati non acconsente a controfirmare le ordinanze relative alla revoca dell' antico ed alla nomina del nuovo ministero, è il nuovo presidente del Consiglio che segna tali ordinanze dopo avere ricevuto la propria nomina dal Re e prestato il giuramento necessario.

Art. 56. Il Re sanziona e promulga le leggi. Un progetto di legge votato dalla Camera dei Deputati e non sanzionato dal Re nello spazio di due mesi a partire dalla chiusura della sessione, è considerato come respinto.

IMPERO GERMANICO. — Costit. accen. — IV.

Art. 2. L' Impero esercita il potere legislativo in tutta l' estensione del territorio federale, secondo il modo indicato nella presente Costituzione; le leggi dell' Impero prevalgono a quelle di ciascuno Stato. La forza obbligatoria delle leggi dell' Impero risulta dalla loro pubblicazione nel Bollettino delle leggi dell' Impero stesso.

Fino a tanto che la legge non fissi un altro termine per entrare in vigore, essa avrà efficacia al quattordicesimo giorno dopo lo spirare del giorno in cui il numero del Bollettino delle leggi che la contiene sarà stato pubblicato a Berlino.

chè essa imponga al Presidente della Repubblica l' obbligo di promulgare nei tre giorni.

Questa dichiarazione d' urgenza è assolutamente distinta da quella per la quale una Camera abroga le formalità stabilite da un regolamento per l' esame ed il voto delle leggi. Lo spazio di tempo di un mese sussiste tra la promulgazione delle leggi che sono state votate dalle due Camere dopo la dichiarazione di urgenza ordinaria. (Ved. Poudra et Pierre, *Organisation des pouvoirs publics*).

¹ La promulgazione si compie coll' inserzione delle leggi e dei decreti nel *Bollettino ufficiale*.

*Art. 17. L'Imperatore promulga e pubblica le leggi dell'Impero e veglia alla loro esecuzione. Le ordinanze e regolamenti dell'Imperatore sono emanati in nome dell'Impero. Essi debbono, per essere valevoli, portare la firma del Cancelliere dell'Impero che ne assume la responsabilità.*¹

INGHILTERRA.

La sanzione delle leggi appartiene al Capo dello Stato. Alle solennità accompagnavano l'esercizio di questa prerogativa, ma esse sono andate gradatamente in disuso, come in tutti i paesi costituzionali.

PAESI BASSI — Legge accen. Sez. V.

*Art. 115. I progetti di legge adottati dal Re e dalle due Camere degli Stati generali diverranno leggi del Regno e sono promulgate dal Re.*²

Le leggi sono inviolabili.

Art. 116. La legge regola il modo di promulgazione delle leggi e il termine di tempo dopo il quale sono obbligatorie. La formula di promulgazione delle leggi è concepita in questi termini :

« *Noi ecc. Re dei Paesi Bassi.... a tutti quelli che le presenti vedranno o intenderanno, salute! Facciamo sapere,*

» *Avendo preso in considerazione, ecc., (viene inserito il motivo).*

» *Per tali cause inteso il nostro Consiglio di Stato, e di comune accordo con gli Stati generali. Noi abbiamo risoluto e ordinato, come risolviamo ed ordiniamo per mezzo delle presenti, ec.*

(Testo della legge).

» *Dato, ecc.* »

Art. 117. La legge determina il modo di promulgazione delle misure generali di amministrazione interna dello Stato, e lo spazio di tempo nel quale esse sono obbligatorie.

*Art. 118. La Costituzione e le altre leggi sono obbligatorie per il regno d'Europa, a meno che non s'ia espresso il contrario.*³

¹ La natura ed estensione di questa responsabilità non sono ancora state fissate.

² Vedi *Legisl. comp.*, all'art. 10, voce *Paesi Bassi*.

³ La legge del 12 Settembre 1854 stabilì un regolamento generale per il governo delle Isole Neerlandesi. Quello delle Colonie della Guienna e di Curaçao fu l'oggetto di un regolamento del 4 Settembre 1868, che introdusse una nuova organizzazione giudiziaria e cinque Codici.

PORTOGALLO — Costit. accen. Cap. IV.¹

Art. 55. *Se una delle due Camere avendo terminata la discussione, adotta interamente il progetto che l'altra Camera le trasmette esso è redatto in forma di decreto, e dopo la lettura in seduta, è indirizzato al Re in due copie segnate dal Presidente e da due Segretari, ed è presentato alla sua sanzione per mezzo della formula seguente:*

« *Le Cortes generali indirizzano al Re il decreto qui accluso che esse giudicano vantaggioso ed utile al regno, e pregano S. M. di degnarsi di dargli la sua sanzione.* »

Art. 56. *Questa presentazione è fatta da una deputazione di sette membri inviati dalla Camera che ha deliberato per ultima, la quale, nello stesso tempo, informa l'altra Camera, ove il progetto ha preso origine, che la sua proposizione relativa a tale oggetto è stata adottata, e che essa è indirizzata al Re per ottenere la sua sanzione.*

Art. 57. *Il Re se ricusa di dare la sua sanzione, risponderà nei termini seguenti: « Il Re desidera di meditare sul progetto di legge per decidersi a suo tempo » a cui la Camera risponderà che essa « ringrazia S. M. dell'interesse che prende per la nazione. »*

Art. 58. *Questo rifiuto ha un effetto assoluto.*

Art. 59. *Il Re accorda o ricusa la sua sanzione a ciascun decreto nello spazio di un mese a contare dal giorno in cui gli è stato presentato.*

Art. 60. *Se il Re adotta il progetto delle Cortes generali, egli si esprime così: « il Re acconsente. »*

Quando il progetto è stato rivestito della sanzione, egli è in istato di essere promulgato come legge del regno.

Una delle due copie, dopo essere stata rivestita della firma del Re sarà rimessa negli archivi della Camera che l'ha presentata. L'altra servirà per la promulgazione della legge che sarà fatta dal segretario di Stato di ciò incaricato ed in seguito sarà deposta nella Torre del Cantiere (Torre do Tombo).

Art. 61. *La formola di promulgazione delle leggi sarà concepita nei seguenti termini: « N... per la grazia di Dio, Re del Portogallo e di Algarvia etc.: facciamo sapere a tutti i nostri sudditi che le Cortes generali decretano e noi approviamo la legge seguente (segue il testo completo della legge, nel suo dispositivo solamente); perciò noi mandiamo a tutte le autorità, a cui appartiene di conoscere e di eseguire la legge sopra riportata, di eseguirla e farla eseguire ed osservare integralmente come essa fu redatta. Il segretario di Stato degli affari di... (segue l'indicazione del dipartimento competente) la farà stampare, pubblicare, e distribuire. »*

¹ Ved. *Legisl. comp.*, voce *Portogallo*, all'art. 6.

PRUSSIA — Costit. accen. III. ¹

RUMENIA. — Costit. accen. Tit. II. ²

Art. 106. Le Leggi ed ordinanze promulgate secondo le prescrizioni della legge sono obbligatorie. L'esame della legalità delle ordinanze reali regolarmente pubblicate, non appartiene alle autorità, ma alla Camera solamente.

SASSONIA. — Costit. accen. Sez. II. ³

Art. 86. Nessuna legge può essere promulgata, modificata, od autenticamente interpretata senza il consenso degli Stati.

Art. 87. Il Re pubblica e promulga le leggi riferendosi al concorso prestato dagli Stati, e fa ogni decreto ed ordinanza necessari alla loro esecuzione o che rivestino il carattere di atti amministrativi.

Art. 88. Il Re può altresì emanare ordinanze sottoposte per loro natura all'approvazione degli Stati, se il bene pubblico ne reclama l'urgenza e se il ritardo apportato alla loro promulgazione debba avere per effetto di comprometterne lo scopo temporaneo. Ma tali ordinanze non debbono mai modificare la Costituzione o la legge elettorale. — I ministri sono responsabili collettivamente della realtà dell'urgenza. Essi debbono tutti a tale scopo controfirmare le ordinanze che sono, d'altronde, sottoposte all'approvazione del primo Landtag susseguente.

SERBIA. — Costit. accen. I.

*Art. 5. Il Principe sanziona e promulga le leggi. — Nessuna legge ha forza esecutiva prima di essere stata promulgata dal Principe.*⁴

SPAGNA. — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 51. Il Re sanziona e promulga le leggi.

STATI UNITI D'AMERICA. — Costit. accen.

Sezione VII. ⁵

Art. 2. Ogni bill che sarà passato alla Camera dei rappresentanti ed al Senato dovrà, prima di addivenire legge, essere presentato al Presidente degli Stati Uniti. Se questo lo approva, lo firmerà, ma se non l'approvasse lo ritornerà colle sue obiezioni alla Camera ove il bill ha preso origine; questa Camera farà iscrivere in extenso le obiezioni del Presidente sopra

¹ Ved. alla *Legisl. comp.*, voce *Prussia*, art. 45, a pag. 178.

² Ved. alla *Legisl. comp.*, voce *Rumenia*, pag. 221.

³ Ved. *Legisl. comp.*, voce *Sassonia*, all'art. 10.

⁴ Ved. *Legisl. comp.*, voce *Serbia*, all'art. 6, pag. 222, art. 55-57.

⁵ Ved. *Legisl. comp.*, voce *Stati Uniti d'America*, sez. 2, a pag. 184.

il processo verbale e procederà ad un nuovo esame del bill. Se dopo questo secondo esame, i due terzi dei membri di questa Camera sono d'accordo per votare la legge, il bill, sempre munito delle obiezioni del Presidente, sarà trasmesso all'altra Camera, che lo esaminerà pure una seconda volta; e se esso è approvato dai due terzi di questa Camera, il bill diverrà legge. Ma, in ogni caso simile, le Camere voteranno per sì e no, e ciascuna di esse porterà sul suo processo-verbale i nomi dei membri che votarono per e contro il bill. Nel caso in cui un bill non fosse rinviato dal Presidente dieci giorni dopo che gli sarà stato presentato (eccettuate le domeniche), il bill sarà legge, come se il Presidente l'avesse segnato, a meno che il Congresso nell'aggiornarsi non impedisca il rinvio, nel qual caso il bill non diviene legge.

Art. 5. Ogni ordine, ogni risoluzione od ogni voto che esiga il concorso del Senato e della Camera dei rappresentanti (ad eccezione delle questioni di aggiornamento) dovrà essere presentato al Presidente degli Stati Uniti, e dovrà essere approvato da lui prima di avere effetto; in caso di disapprovazione da parte del Presidente occorrerà che sia votato di nuovo dai due terzi del Senato e della Camera dei rappresentanti seguendo le regole relative ai bill.

SVEZIA E NORVEGIA. ¹

Svezia — Legge accenn.

Art. 81. Le leggi ed ordinanze generali adottate collettivamente dal Re e dal Riksdag, non possono essere promulgate se non a nome del Re e con la sua firma.

Norvegia — Costit. accenn.

Art. 81. Tutte le leggi saranno redatte in lingua norvegiana e ad eccezione di quelle che formano oggetto dell'art. 79² in nome del Re, sotto il sigillo del regno di Norvegia e nei termini seguenti: « Noi N... N... facciamo sapere che ci è stata presentata una decisione dello Storting in tale data, così concepita: (segue la risoluzione): in conseguenza noi l'abbiamo approvata e sanzionata, e l'approviamo e sanzioniamo colle presenti, come legge di nostra mano e sotto il sigillo del regno. »

Art. 82. La sanzione del Re non è necessaria per le risoluzioni colle quali lo Storting — a) si dichiara riunito come Storting a termini della Costituzione — b) fa il suo regolamento interno — c) conferma ed annulla i poteri dei membri presenti — d) approva o cancella le decisioni sulle contestazioni elettorali — e) naturalizza gli stranieri — f) infine per la

¹ Ved. *Legisl. comp.*, voce *Norvegia*, pag. 183.

² Ved. *Legisl. comp.*, voce *Norvegia*, all'art. 10.

risoluzione colla quale l'Odelsting mette in accusa i consiglieri di Stato od altri.

SVIZZERA. — Costit. accen. C.

Art. 85. *Gli affari di competenza dei due Consigli¹ sono particolarmente i seguenti: 1. Le leggi sulla organizzazione ed il modo di elezione delle autorità federali. — 2. Le leggi e decreti sulle materie che la Costituzione pone nella competenza federale. — 3. Il trattamento e le indennità dei membri delle autorità della Confederazione e della Cancelleria federale; la creazione delle funzioni federali permanenti e la determinazione delle retribuzioni. — 4. La elezione del Consiglio federale, del Tribunale federale e del Cancelliere, come pure del Generale in capo dell'armata federale. — La legislazione federale potrà attribuire all'assemblea federale altri diritti di elezione e di conferma. — 5. Le alleanze ed i trattati con gli Stati esteri, come pure l'approvazione dei trattati dei Cantoni fra loro con gli Stati esteri; tuttavia i trattati dei Cantoni non sono portati all'Assemblea federale se non allorchando il Consiglio federale od un altro Cantone elevi dei reclami. — 6. Le misure per la sicurezza esterna, come pure per il mantenimento della indipendenza e della neutralità della Svizzera; le dichiarazioni di guerra e la conclusione della pace. — 7. La garanzia delle Costituzioni e del territorio dei Cantoni; l'intervento in seguito di queste garanzie; le misure per la sicurezza interna della Svizzera, per il mantenimento della tranquillità e dell'ordine; l'amnistia ed il diritto di grazia. — 8. Le misure per fare rispettare la Costituzione federale ed assicurare la garanzia delle Costituzioni cantonali, come pure quelle che hanno per fine di ottenere il compimento dei doveri federali. — 9. Il diritto di disporre dell'armata federale. — 10. Lo stabilimento del bilancio annuale, l'approvazione dei conti dello Stato ed i decreti che autorizzano dei prestiti. — 11. L'alta sorveglianza dell'amministrazione e della giustizia federale. — 12. I reclami contro le decisioni del Consiglio federale relativi a contestazioni amministrative.² — 13. I conflitti di competenza tra autorità federali. — 14. La revisione della Costituzione federale.*

¹ Il Consiglio nazionale, i cui membri sono eletti dalla popolazione intera, ed il Consiglio degli Stati, formato da 44 deputati eletti dai Cantoni.

² Ved. la nota a pag. 185.