
LO STATUTO E IL SISTEMA PARLAMENTARE

I.

Nella *Nuova Antologia*, or non è molto, uscì uno studio col titolo: *Torniamo allo Statuto* (1) che fu interpretato nel senso che invocasse l'abbandono del sistema rappresentativo-parlamentare come quello che è contrario allo Statuto fondamentale del Regno, il quale non ha voluto stabilire che il sistema rappresentativo puro. A noi pare (sebbene non ne conosciamo l'autore) che l'interpretazione data a quello studio non sia giusta, perchè esso forse mirava piuttosto a deplorare gli eccessi e i vizi del sistema parlamentare in Italia che ad invocare il suo abbandono, molto più che da noi attualmente mancano gl'istituti, le tradizioni e le condizioni sociali favorevoli al sistema rappresentativo puro; e ciò non poteva essere ignorato dall'autore di quello studio, il quale (qualunque esso sia) si mostra profondo conoscitore della storia costituzionale italiana e acuto osservatore della nostra vita politica.

Anzitutto importa notare che la corrente d'idee che condusse alla formazione dello Statuto era pienamente favorevole al sistema parlamentare e che lo Statuto stesso fu subito inter-

(1) NUOVA ANTOLOGIA, Fasc. del 1.º Gennaio 1897.

pretato come sanzionante questo sistema. È noto che tutti i nostri uomini politici (meno i rivoluzionari-repubblicani) avevano formate, dal 1830 al 1848, (alcuni, come Cesare Balbo, anche prima) le loro idee sulla scuola francese, e principalmente su quegli scrittori che avevano diffuso in Francia l'amore delle istituzioni rappresentative all'inglese e dai quali furono ispirate la costituzione francese del 1814 e le modificazioni del 1830; è noto anche che questi nostri uomini politici studiavano con amore ed entusiasmo l'esplicazione del sistema parlamentare in Francia, massime dopo il 1830, e le discussioni del parlamento francese servivano ad essi di scuola e di esempio, per quando fossero chiamati a discutere e ad agire nelle assemblee politiche del loro paese. Alcuni tra essi, come il Conte di Cavour, oltre che al sistema parlamentare in Francia, guardavano direttamente al sistema parlamentare in Inghilterra, ma questo non fa che confermare il nostro asserto, che, cioè, la corrente d'idee che condusse alla formazione dello Statuto era tutta favorevole al sistema parlamentare; infatti sarebbe assurdo ammettere che quegli uomini politici, i quali credevano che la Francia e l'Inghilterra avessero trovata la migliore forma possibile di Governo e che quella costituisse l'unico mezzo per attuare la libertà politica negli Stati moderni, non volessero che tale forma si attuasse nel paese loro, e anzi volessero ricorrere ad altra forma allora esplicita in modo normale, quasi solamente, nell'America del Nord. Si dirà che lo Statuto nostro, non stabilisce il sistema parlamentare, e ciò ammettiamo; ma ci pare che si dovrebbe provare che lo esclude, e questo non è possibile. Inoltre se si pensa che il nostro Statuto è, evidentemente, nelle sue singole disposizioni, nella divisione delle parti e nel loro ordine, ispirato dalla costituzione francese del 1814 modificata nel 1830, che i suoi compilatori hanno certamente anche avuto dinanzi agli occhi la costituzione belga e, forse, le principali regole costituzionali dell'Inghilterra, riesce difficile ammettere che avessero potuto credere necessario stabilire in modo preciso quel sistema parlamentare, che si era svolto naturalmente ed era come implicito in quelle carte costituzionali che a loro servivano di modello.

In parecchi nostri lavori (1) abbiamo svolto e spiegato il concetto già affermato dagli scrittori inglesi che, cioè, il sistema parlamentare è essenzialmente politico, non giuridico, e che quindi non può essere espresso in disposizioni positive di legge, senza irrigidirlo oltre misura e fargli perdere ogni possibilità di applicazione; questo basta a spiegare come le carte costituzionali si debbano fermare a determinare gl'istituti proprii del sistema rappresentativo, che sono il fondamento giuridico necessario del sistema parlamentare, essenzialmente politico e che non potrebbe non esser tale. Perciò non è esatto dire che il sistema parlamentare è fuori dallo Statuto o è a questo contrario; piuttosto si può dire che è uno svolgimento dello Statuto, di carattere politico, il quale è legittimo fino a tanto che non divenga a questa legge fondamentale contrario, cioè fino a tanto che non si arrivi a misconoscere o a distruggere le istituzioni statutarie, perchè in questo caso al sistema parlamentare verrebbe a mancare ogni base giuridica e legale. Quindi è studio veramente importante quello che, osservando il sistema parlamentare quale si è formato da noi negli usi, nelle consuetudini, nei procedimenti delle Assemblee e del Governo e nei costumi e nelle idee del popolo, riscontri se in tutto ciò vi sia qualcosa di veramente contrario allo Statuto, lo segnali e provveda a che non rimanga o si aggravi, estendendosi sempre più.

Questo studio (il quale, ripetiamo, è forse quello che ha voluto accennare e svolgere l'autore dell'articolo: *torniamo allo Statuto*) noi c'ingegneremo di delineare parzialmente per dimostrare che non il sistema parlamentare in se stesso, ma alcune sue deviazioni o degenerazioni possono, se perdurassero aggravandosi, dirsi contrarie allo Statuto, come quelle che lo altererebbero profondamente nei suoi istituti essenziali. E la principale di queste alterazioni ci pare riguardi il modo di intendere, di esplicare, di riconoscere la potestà regia.

(1) DEL GOVERNO DI GABINETTO — Saggio, Bologna 1889. — IL SISTEMA PARLAMENTARE IN FRANCIA — Nella *Nuova Antologia*, 1.º Settembre 1894. — IL POTERE PRESIDENZIALE IN FRANCIA — Nella *Nuova Antologia*, 15 Marzo 1895. — IL SENATO DELLA REPUBBLICA FRANCESE — Nella *Nuova Antologia*, 16 Luglio 1896.

II.

Anzitutto bisogna aver presente che lo Statuto è essenzialmente monarchico; elargito da un Sovrano finallora assoluto, la cui Dinastia era congiunta col popolo e col territorio da vincoli secolari, esso certamente ha diminuito il potere del Re, ma gli ha lasciato però il primo posto nello Stato, e non gli ha tolto il carattere giuridico di potere pubblico principale e prevalente, dal quale gli altri traggono la forza iniziale come in esso vengono a trovare il centro d'accordo nella loro azione. La nostra è una costituzione eminentemente monarchica, assai più, ad esempio, della belga, altrettanto come l'inglese; però mentre quest'ultima, attualmente, lo è più sotto l'aspetto sociale che sotto l'aspetto politico, l'italiana è, pel fatto di essere stata elargita da una Monarchia forte a un popolo fedele e devoto, fortemente monarchica sotto ambedue gli aspetti, nè la storia del risorgimento italiana ha potuto minimamente toglierle questo carattere. Se vi è qualche cosa d'incontestabile nella meravigliosa epopea del 1859, del 1860 e del 1861 è appunto il sentimento di ossequio, di devozione, d'entusiasmo col quale tutti i ceti del popolo guardavano Vittorio Emanuele, che era il Re desiderato, acclamato, invocato da tutti. Avevano nemici, denigratori, amici dubbiosi e disposti più al biasimo che alla lode, Cavour, Garibaldi, Ricasoli, Farini ecc. insomma tutti i capi del movimento italiano in quegli anni memorandi, non ne aveva Vittorio Emanuele, al quale s'inchinava anche Mazzini, che era amato da Garibaldi, e a cui, se si faceva un rimprovero, era quello di essere troppo ligio ai suoi doveri di re costituzionale. Inoltre, per tutto il periodo di tempo che corre dalla tregua di Villafranca al ritorno del Conte di Cavour al Governo, apparve chiaro agli abitanti dell'Italia centrale che gli aiuti e le speranze venivano loro da Vittorio Emanuele, gl'inciampi del Governo responsabile piemontese, e perciò sempre più ebbero occasione di confermarsi nell'idea che l'istituto più forte dello Stato piemontese, cui essi volevano unirsi, quello che imprimeva forza e vigore a tutti gli

altri era la Monarchia. Nè certo i Napoletani e i Siciliani sollevati al grido: *Italia e Vittorio Emanuele*, che assistevano al dissidio di Garibaldi con Cavour, e vedevano la devozione inalterabile dell'eroe popolare al Re, potevano ammettere che a questo non competesse alcuna azione reale, effettiva, personale nello Stato. Neppure ci pare potessero avere tale opinione gli ultimi venuti nella famiglia italiana, i Veneti, cioè, e i Romani. I plebisciti furono, per queste ragioni, fatti coll'intendimento di dare all'Italia una Monarchia forte che si esplicasse bensì nelle forme parlamentari, ma senza che queste la alterassero o le togliessero vigore. È tanto vero che anche la nuova Italia fece suo il concetto che la costituzione dovesse essere eminentemente monarchica che Vittorio Emanuele fu sempre riguardato come il principale fondatore della libertà e indipendenza nazionale, e come tale fu onorato in vita e pianto dopo morto, rimanendo quasi il nume tutelare e presente dello Stato. Invece nel Belgio la Monarchia sorse come garanzia della libertà e indipendenza dello Stato, dopo che questo si era già formato; essa accettò, non diede, la costituzione, la quale fu deliberata in un'assemblea appositamente eletta, e perciò la Monarchia in quel paese, se non è giuridicamente in una posizione subordinata, non è però predominante storicamente e giuridicamente come da noi. In Inghilterra si può dire che la nazione e la monarchia sorsero insieme e che la prima non si sarebbe formata a libertà e non avrebbe potuto diventare così grande e potente senza la seconda, ma d'altra parte è anche vero che le istituzioni inglesi rappresentano tante conquiste (molte delle quali in seguito a lotte acerbe) sulla Monarchia, che fu costretta ad accettarle nei fatti e a sanzionarle nelle leggi. L'Inghilterra ebbe nel corso dei secoli la sapientissima avvedutezza di rimanere monarchica, pur combattendo spesse volte i suoi Re, ma ciò non toglie che nel campo politico essa non restringesse sempre il potere monarchico, e che nella lotta tra la Corona e il Parlamento essendosi addestrati e fortificati i ceti politici, questi, divenuti atti al Governo, prevalsero sul potere regio nella pratica dello Stato, a ciò essendo anche indotti dalla debolezza intellettuale e morale

dei Re della Casa d' Hannover e dall' essere stato il trono, dal 1837 in poi, occupato da una donna, la quale, benchè degna d' ogni rispetto, non potrebbe senza adulazione essere, per ingegno politico, ardire e forza, paragonata ad Elisabetta Tudor o a Caterina di Russia. Inoltre ai Re d' Inghilterra venne a mancare, dopo i Plantageneti, l' occasione e il modo di guerreggiare frequentemente sul continente, nè, dall' invasione normanna in poi, quell' isola ebbe più a patire serie invasioni da parte di eserciti stranieri, e neppure corse vero pericolo di patirne; perciò il popolo non si strinse intorno alla Monarchia come sul continente, nè i Monarchi poterono esplicare il loro potere per mezzo della funzione militare, essendosi le guerre combattute in mare, e perciò con forze militari inadatte ad influire sull' interno dello Stato, e sempre poco numerose, oppure essendosi combattute contro gli Scozzesi, destinati ad essere assorbiti, o contro una parte dei sudditi o infine con corpi di truppa relativamente piccoli sul continente. Per queste ragioni, la cui efficacia è aumentata nei tempi nostri per la sterminata grandezza dell' impero britannico che impone all' Inghilterra una politica tutta speciale e sempre maggiormente diretta alla protezione del commercio internazionale marittimo, la patria d' origine del sistema parlamentare ha atteggiati i rapporti delle assemblee colla Corona in un modo che non può essere accettato dai paesi continentali aventi frontiere terrestri a contatto con altri Stati, che non possono avere una politica estera così indipendente come l' Inghilterra, che nella loro formazione e nel loro svolgimento hanno dovuto dare alla Monarchia un' importanza politica maggiore di quella che, dopo la rivoluzione del 1688, ha avuto nell' isola britannica. E fra questi paesi è certamente, per le ragioni già dette, l' Italia, nella quale il sistema parlamentare, pur esplicandosi pienamente, deve tener conto grande della Corona e riconoscere in essa le qualità e i caratteri d' un vero e proprio potere effettivamente attivo nella vita dello Stato. E perchè ciò accada occorre che la Corona eserciti quelle prerogative che lo Statuto le garantisce, pur accordandole colle necessità e le esigenze del sistema parlamentare. È ciò possibile? L' egregio autore dello

studio: *torniamo allo Statuto* sembra avere a questo proposito un'opinione negativa, noi crediamo invece che sia possibile, e procureremo di provarlo.

III.

Anzitutto v'è nello Stato moderno una funzione, la militare, che è attribuita dallo Statuto al Re, nella sua pienezza, anche per le tradizioni della Dinastia e che importa conservare così intera, se si vuole conservare allo Stato la sua forza. Quando lo Statuto dice all'art. 5.^o che *il Re comanda tutte le forze di terra e di mare* ha riconosciuto nel Re un potere effettivo che deriva, non dalla connessione dell'istituto regio cogli altri istituti dello Stato rappresentativo, ma è una condizione storica e razionale di tutte le Monarchie e specialmente dell'italiana. Il Re è il capo del popolo, è il suo comandante in tempo di guerra, e quando il popolo, anche in tempo di pace, è formato a guerra, il Re ha, per rispetto a questa formazione e alle sue esigenze, un potere supremo. Questo nelle costituzioni primitive, nell'epoca, cioè, in cui i popoli si ordinano a Stati *umani* o uscendo dalla condizione nomade o semi-selvaggia, o sottraendosi al giogo pesante delle teocrazie sacerdotali; si può dire anzi che in questi tempi l'affermazione netta e distinta del carattere militare della Monarchia, segna un passo importantissimo nella via della civiltà. Quando poi, in epoche più avanzate, la funzione militare si perfeziona, si ordina, si distingue dalle altre funzioni statuali, essa sempre più si congiunge e s'immedesima colla Monarchia; sia che questa divenga conquistatrice e formatrice di nazionalità, sia che debba tener svegli gli spiriti guerreschi per difendere l'indipendenza dello Stato; anzi in alcuni paesi, come in quelli che costituirono il reame sabauda, il Principe fu sempre il direttore presente, l'anima di questa funzione militare, il cui svolgimento abilitò il Piemonte a compiere l'impresa italiana. Del resto tutte le Monarchie continentali sono militari, e non potrebbero non esser tali. Storicamente il Re è il capo naturale dei soldati, l'organismo guerresco per se stesso richiede l'unicità e la continuità del comando,

la disciplina, l'obbedienza verso un capo visibile; e perciò, dove lo Stato ha un capo permanente ed ereditario, l'organismo militare si consolida maggiormente nella dipendenza diretta e personale verso di Lui e trova in esso la sua concretazione e il segno visibile della sua ragion d'essere tradizionale. Tanto è vero questo che in alcuni Stati l'esercito non si mantiene che per l'ossequio e la fedeltà al Sovrano, e l'ossequio e la fedeltà formano unicamente la sua tradizione quando questa non possa trarre elementi dalla nazionalità o dalla razza, e ciò ad esempio accade nell'impero austriaco.

Questa connessione strettissima tra l'esercito e la Monarchia si manifesta col *comando in tempo di pace e il comando in tempo di guerra*; in ambo i casi esercitato effettivamente e non per l'intermezzo dei ministri responsabili. Il segno esteriore, visibile del comando è il fatto che il Re riveste l'uniforme militare, che si pone alla testa delle truppe, che queste sono a lui direttamente soggette e debbono obbedire all'ordine suo. Così che nella funzione militare si debbono distinguere due parti: l'amministrativa, in quanto riguarda l'esercito come una delle grandi amministrazioni dello Stato, e la veramente guerresca in quanto lo considera come organo per la difesa dello Stato e la offesa verso altri Stati; la prima, nei paesi rappresentativi-parlamentari, è soggetta all'autorità e al giudizio del Parlamento pei mezzi pecuniarii che le debbono essere attribuiti, per le norme giuridiche e legislative che regolano i suoi componenti e perciò mette capo a due Ministri responsabili, quello della guerra e quello della marina; la seconda, che è di comando, mette capo al Re che la esercita direttamente, o per mezzo di, persone di sua fiducia. Certamente anche questa seconda parte è avvolta dalla responsabilità ministeriale, essendo il Re inviolabile, ma in questo caso la responsabilità è, per così dire, *generica*, non *specifica*, simile, cioè, a quella che i trattatisti inglesi, e anche le consuetudini parlamentari di quel paese, assegnano ai ministri per gli atti della vita privata e della funzione sociale del Re. Inoltre si può osservare che se è difficile, quasi impossibile, impedire che il Ministero responsabile in un paese parlamentare non si occupi del comando

delle forze armate dello Stato sia in tempo di pace che in tempo di guerra, per l'importanza sua nella politica generale, è certo che, tra le esigenze del sistema parlamentare e quelle del rispetto alla prerogativa superiore ed incontrastabile del Re, si può trovare un punto d'accordo; da un lato il Re può tenersi a contatto colle truppe, e coi loro ufficiali, interessarsi di tutte le questioni militari, intervenire impedendo che si discuta e si rimuti ad ogni momento l'ordinamento dell'esercito, facendo sentire insomma che Egli ne è il capo effettivo e non solo nominale; dall'altro lato i Ministri militari debbono manifestare nei loro discorsi la maggiore deferenza al Re, opporsi a che il Parlamento s'ingerisca nella parte tecnica, disciplinare e morale, e, in ogni caso, dichiarare altamente che se essi assumono la responsabilità di tutto ciò che riguarda il comando delle forze armate, non sono disposti a permettere che sia infirmata e diminuita quella che è prerogativa regia, esclusivamente regia, e non già governativa in senso stretto. Non vogliamo qui indagare se questo si sia fatto o no sempre in Italia, ci basta dichiarare che così deve esser fatto se si vuole rispettato lo Statuto, e, più che lo Statuto, una delle condizioni essenziali del governo monarchico.

IV.

Oltre che nella funzione militare, il carattere monarchico della nostra costituzione si manifesta nella formazione del Ministero e nei rapporti del Re coi Ministri. L'art. 65 dello Statuto dispone che il Re *nomina e revoca i suoi ministri* e in nessun altro articolo si accenna a considerare i ministri come una collettività avente esistenza separata dal Re, del quale sono i mandatarii di fiducia (1). Il sistema parlamentare, quindi, che esige che i ministri abbiano anche la fiducia

(1) Cfr. su questo argomento il nostro articolo *Questione costituzionale?* nella RASSEGNA DI SCIENZE SOCIALI E POLITICHE del 15 GENNAIO 1894 e la nota: *Il caso dell'onor. Seismit-Doda* nella RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO del SETTEMBRE 1890 (Fasc.º 12).

della Camera e si reggano su di essa, deve conciliarsi in Italia, forse più che in altri paesi, nello svolgimento dell'istituto del Gabinetto, colla potestà regia, in modo che non resti offesa la prescrizione statutaria. Abbiamo detto forse più che in altri paesi, perchè se è certo che la dipendenza dei Ministri dall'autorità regia e da quella del capo del potere esecutivo esiste da per tutto, è anche certo che in Italia è maggiormente consolidata dalle condizioni stesse del nostro Parlamento, dove non esistono parti politiche ben ordinate e, quindi, le maggioranze si formano e si spostano facilmente, e i Ministeri non hanno un fondamento solido in esse. Sempre il Capo del Ministero e i singoli Ministri debbono riconoscere il loro potere dal Re ed essere a lui ossequenti, in modo che quando nutrano il dubbio di non godere della sua fiducia debbono mettere il loro portafoglio a sua disposizione; ma quest'obbligo si fa maggiore e più intenso allorchè, per la mobilità e la formazione inorganica delle maggioranze, non possono presentarsi come rappresentanti d'un complesso di idee e di principii ben determinati.

Potevano il capo del partito tory e quello del partito whig, nei tempi aurei del sistema parlamentare inglese, quando disponevano della maggioranza nella Camera dei Comuni rimanere al governo, nonostante che la Corona mostrasse verso di loro qualche ripugnanza, non lo potrebbe il capo d'una maggioranza avventizia d'uno dei nostri Parlamenti; i primi guidavano schiere disciplinate aventi un programma positivo di Governo, ben proporzionato e armonico in tutte le sue parti, il secondo guida una schiera multicolore, indisciplinata, senza idee comuni, oppure con programma puramente negativo, che si sfascia al menomo urto, e i componenti della quale ad ogni momento possono ascrivarsi ad altra bandiera. Nel primo caso la continuità e l'ordine nel reggimento dello Stato vengono assicurati pel fatto stesso che gli Statisti a capo del Governo dispongono di molti sostenitori a loro fedeli, i quali costituiscono *in modo permanente* la maggioranza della Camera elettiva e si suppone *legalmente* che rappresentino le idee prevalenti nel paese; perciò, siccome nell'accordo tra la Corona e questa maggioranza legale,

risiede l'essenza del Governo libero, possono i Ministri prescindere dallo scrutare la maggiore o minore cordialità della fiducia regia, sicuri, come sono, di fare l'interesse della Monarchia e del paese. Nel secondo caso, invece, i Ministri non possono assicurare lo svolgimento ordinato della vita dello Stato secondo un determinato indirizzo politico, perchè i loro sostenitori hanno idee diverse, ed essi debbono, per rimanere al potere, appoggiarsi ora agli uni, ora agli altri, quindi non hanno libertà d'azione nè possono dire d'avere su tutte le questioni un ben determinato programma, nè di rappresentare le idee prevalenti nel Parlamento e nel paese, ma piuttosto l'accozzaglia inorganica di idee negative e di passioni agitati piccoli gruppi; perciò l'unità nell'indirizzo politico, la loro ragion d'essere non la possono trovare questi Ministri che nella fiducia piena ed intera, senza sottintesi, senza restrizioni, della Corona, e solamente in questa fiducia possono avere la forza per resistere alle pressioni dei gruppi componenti la maggioranza, per disciplinarli organicamente e costituirli, se non in partito vero e proprio, in maggioranza che del partito abbia le più importanti caratteristiche. Non avendo nel Parlamento un fondamento sicuro, debbono, quando a loro non paia di godere interamente la fiducia della Corona, lasciarla libera di scegliere altri Ministri, e questo anche perchè in tali condizioni alla Corona spetta pienamente, anche in senso politico, quel diritto di *nominare i suoi ministri* che le attribuisce l'articolo 65 dello Statuto, essendo a Lei attribuito il compito di governare lo Stato d'accordo col Parlamento, e quindi dovendo giudicare il valore reciproco dei vari gruppi, le probabilità e le modalità del loro accordo e l'influenza dei varii uomini politici.

Del resto, anche in Inghilterra, i componenti il Gabinetto, e lo stesso primo Ministro quando si accorgono di non avere più la fiducia della Corona, per quanto sia forte la maggioranza parlamentare di cui dispongono, lasciano le loro cariche, appunto per non imporsi alla potestà regia violando la lettera e lo spirito della costituzione (1). Questa deferenza

(1) Questo accadde, per non far lunghe citazioni, pel primo Ministero di

alla Corona debbono i Ministri mostrare principalmente se appaia scossa la fiducia verso di loro della maggioranza, oppure quando la situazione parlamentare accenni a mutarsi, nel senso che alcuni gruppi entrino nella maggioranza o altri ne escano. In tutti questi casi la lealtà politica verso il Re esige che dai Ministri si mettano a sua disposizione i portafogli, perchè Egli, o riconfermi in loro la sua fiducia, o provveda in piena libertà al governo responsabile dello Stato. Se ciò non si facesse, si verrebbe a dichiarare che il Re non ha alcun potere effettivo, non deve contar nulla, non ha alcun diritto di occuparsi della cosa pubblica, quasi fosse solo una macchina animata per firmare decreti, o un organismo inattivo cui non si connetta alcuna necessaria funzione politica.

Mancherebbero poi, anche più gravemente, di deferenza verso la Corona, e la mancanza in questo caso quasi si avvicinerrebbe alla slealtà, quei Ministri che, per mantenersi fedele la maggioranza, minacciassero la Camera elettiva di ricorrere allo scioglimento, quelli che dichiarassero, o tollerassero si dichiarasse in nome loro, che essi hanno il decreto di scioglimento firmato, come si dice, *in bianco*. Il diritto di sciogliere la Camera è prerogativa eminentemente regia, della quale l'esercizio non può esser concesso ad alcun Ministro, per quanto potente, se non a ragion veduta, quando si sono avverati i fatti che possono metterla in atto a giudizio del Re.

I Ministri possono consigliare il Re a procedere allo scioglimento, possono dimettersi quando questo non sia loro concesso, ma debbono sempre rispettare la prerogativa che lo Statuto ha attribuito alla potestà regia e non a loro. Nella pratica si può dire che il diritto di scioglimento si attua come provvedimento di governo, che la maggior parte delle volte è preso su proposta del Ministero, e per considerazioni meramente parlamentari nelle quali nulla, o quasi nulla, ha

Lord Melbourne (Luglio-Novembre 1834) e per la famosa questione delle dame durante il 1° Ministero di Roberto Peel (1841) V. TODD. GOVERNO PARLAMENTARE IN INGHILTERRA. pag. 107, pag. 112, nella *Biblioteca di Scienze politiche*, Vol. 3.° Torino, 1886.

che vedere la Corona, ma ciò non toglie che quel diritto non sia esclusivo del Re, e che quindi nessun Ministro possa pretendere di poterlo esercitare *a priori*, quasi fosse attribuzione del Governo responsabile, della quale il Re si debba ingerire, solo come di un atto di ordinaria amministrazione.

Abbiamo già altra volta dimostrato che non solo il diritto di scioglimento è esclusivo del Re, ma che la sua attuazione deve essere anche il frutto di considerazioni sue personali (1); perciò mentre il Capo dello Stato che abilitasse i Ministri a servirsi della minaccia di scioglimento per tenere soggetta la Camera, offenderebbe lo Statuto, il quale vuole che le Assemblee deliberino in piena libertà, si deve ritenere che offenda lo Statuto, e insieme il Re e la Camera, quel Ministro che, allo scopo di assicurarsi al Governo, dica di avere a sua disposizione il decreto di scioglimento, e di potersene servire ad ogni momento, e qualunque sia il conflitto che possa sorgere coll'Assemblea elettiva.

Concludendo su questo argomento dei rapporti della potestà regia coi Ministri possiamo dire che se un Ministro dicesse (come accenna l'autore dello studio: *torniamo allo Statuto*): *io checchè avvenga non me ne vado; la vita della Camera dipende da come si saprà condurre. Se avessi un voto contrario, io resto al mio posto e non presento dimissioni. Se il Sovrano non mi vuole, dovrà revocarmi con decreto suo e di sua iniziativa; se aggiungesse: io sono pronto a ricorrere a qualunque mezzo, magari anche a scendere in piazza* darebbe prova, per lo meno, di una fenomenale incoscienza dei suoi doveri, di non comprendere nè la lettera, nè lo spirito del sistema parlamentare, di avere solo basse passioni, indegne d'un uomo di Stato. Perciò noi escludiamo assolutamente che queste e simili cose si possano, non che dire, pensare in Italia, dove i Governanti possono commettere errori, apparire impari al loro ufficio, ma non mai essere creduti assolutamente privi di senso morale e di senso politico.

(1) V. il CONSIGLIO PRIVATO DELLA CORONA, negli *Studi Senesi*, Vol. XIII, Inc. 1, 2.

Quanto abbiamo fin qui detto è vero, anche quando si ammetta che i Ministri non solo formino un corpo collegiale responsabile collettivamente del Governo dello Stato, ma anche siano ordinati in modo da avere un Capo, il quale non sia solo *primus inter pares*, bensì abbia una vera e propria preponderanza sui colleghi, e imprima il carattere e l'importanza politica al Gabinetto. Quest'istituto del primo Ministro o del Presidente del Consiglio dei Ministri che dir si voglia, è ignoto allo Statuto, ma non si può dire che sia ad esso contrario perchè lo Statuto non lo esclude, e d'altra parte era nelle tradizioni governative delle Monarchie amministrative e specialmente della Monarchia piemontese. Il primo Ministro è generalmente un uomo politico eminente, investito in modo speciale e personale della fiducia del Re; è esso che, il più delle volte, è stato incaricato di formare il Ministero e in ogni caso gli spetta il diritto di coordinare l'azione dei singoli Ministri, in modo che non contrasti all'unità dell'indirizzo politico, è esso che presiede i Consigli ministeriali quando non si tengono alla presenza del Re, che si trova in contatto diretto colla Corona, che deve tenerla sempre informata degli affari di Stato, dandole gli opportuni schiarimenti, in modo che il Re non solo possa conoscere sempre esattamente e precisamente la situazione interna ed esterna dello Stato, ma abbia tutti gli elementi necessari a giudicare l'andamento del suo Governo, e quindi in piena coscienza possa continuare o togliere la fiducia ai *suoi Ministri*. Ora è evidente che se quest'istituto del Primo Ministro fosse svolto in modo così intenso da mutare i Ministri in semplici capi di dicastero, se togliesse loro, quasi del tutto, il carattere politico lasciando solo l'amministrativo, non sarebbe possibile il sistema rappresentativo-parlamentare, e forse anche verrebbe diminuito e ostacolato oltre misura il sistema rappresentativo puro, ma in nessun modo verrebbe offeso il potere regio; anzi, al contrario, esso si avvantaggerebbe, perchè non si capirebbe in una Monarchia la grande autorità del primo Ministro senza che fosse come l'uomo di fiducia, il favorito, o personale o politico, del Sovrano.

In un governo retto a sistema rappresentativo-parlamen-

tare il primo Ministro trae la ragione della sua grande autorità certamente dalla sua posizione politica, dalla sua importanza parlamentare, dal numero dei suoi seguaci, dalla sua forza di attrazione sugli elementi affini nella Camera, dalla sua abilità nel dare un carattere di coesione ai componenti il Ministero e la maggioranza, ma l'autorità in se stessa, nella derivazione giuridica e politica sua, non può averla che dalla fiducia del Re. Anzi siccome il governo parlamentare in tal caso viene ad impersonarsi, nella sua parte responsabile, nel primo Ministro, così la fiducia regia acquista un carattere più intenso, si direbbe più personale; tanto che quando essa sia un po' scossa viene a mancare al primo Ministro la sua autorità. Non è possibile immaginare che possano durare rapporti quotidiani così importanti e di carattere così intimo come quelli tra il Re e il primo Ministro, senza che siano accompagnati da un'intiera fiducia; e quando parliamo di fiducia non intendiamo parlare di simpatia personale, ma di consenso nella condotta del governo e di stima nella capacità e nel carattere dell'uomo. L'uomo di Stato, veramente degno di questo nome, cede immediatamente il posto e l'ufficio suo nel Governo, quando si accorga che gli manchi il consenso genuino del Re o gli venga meno la stima di Lui o possa credere che il Capo dello Stato sia entrato nella persuasione che altri, meglio di lui, possa reggere il Governo. Ciò poi il primo Ministro deve sopporre sempre quando la situazione parlamentare sia cambiata, quando il Ministero sia discorde, quando si possano credere inevitabili, in un tempo prossimo, crisi parziali e in altri casi consimili.

Gli uomini di Stato volgarmente furbi e ambiziosi, quelli che amano il potere per le soddisfazioni che da all'amor proprio personale, e non perchè mezzo a servire efficacemente il paese, in questi casi si piegano ad ogni men che lecito intrigo parlamentare, giuocano sull'equivoco, si rassegnano a presiedere un Ministero discorde, pur di non presentare al Re le dimissioni, ma gli uomini di Stato o grandi o forti tengono altra via. Il Cavour, ad esempio, nel 1855, benchè avesse una fortissima maggioranza nella Camera

elettiva, si dimise perchè una proposta del senatore Calabiana sembrava atta ad attutire il conflitto tra lo Stato e la Chiesa, e poteva determinare una nuova situazione parlamentare più accetta alla Corona. Il Ricasoli per due volte si dimise perchè si accorse che la maggioranza non era compatta, e quindi sentì il dovere di lasciar libera la Corona di formare con altri uomini parlamentari un Ministero più forte (1). E si chiamavano questi uomini di Stato Cavour e Ricasoli, e potevano, sembra con qualche ragione, presumere di aver resi grandi servigi al paese e credersi, se non necessari, almeno molto utili al Re e alla Patria!

Insomma, anche dato tutto lo svolgimento compatibile col sistema parlamentare, all'istituto del Presidente del Consiglio o del primo Ministro, non scema il potere effettivo del Re, anzi forse si accresce, perchè la sua fiducia, concretandosi più specialmente in un uomo anzichè in un gruppo di uomini, s'impersona per così dire, e perciò diventa più intensa e deve farsi più intima.

V

Detto questo intorno ai rapporti tra il Re e i Ministri, veniamo ad osservare brevemente in quali parti dell'azione dello Stato, l'azione del Re debba farsi principalmente sentire. Bisogna tener per fermo che la potestà regia rappresenta il principio di continuità, di permanenza di fronte al principio di mobilità che è rappresentato dall'Assemblea elettiva. La conciliazione, l'accordo tra il principio di permanenza e quello di mobilità è procurato ed affermato, nel sistema parlamentare, dai Ministri e dal Ministero o Gabinetto che dir si voglia, ap-

(1) Cfr. PALMA. LA PREROGATIVA REGIA NEI CAMBIAMENTI DI MINISTERO in *Questioni costituzionali*. Firenze 1885. In questo studio molto accurato ed acuto potranno i lettori vedere come nella storia costituzionale i nostri Ministeri, anche quelli presieduti dagli uomini più eminenti, fossero deferenti verso la Corona, e come tutti credessero necessario goderne la fiducia piena ed intera e mai volessero sovrapporsi ad essa o rimanere al Governo contro il suo desiderio.

punto perchè i Ministri, traendo la ragion giuridica del loro ufficio dal Re, avendo il fondamento della loro importanza politica nelle Camere e principalmente nell'elettiva, mettono d'accordo le tendenze prevalenti in queste cogli' interessi permanenti dello Stato, e compiono così un lavoro d'armonizzazione che ha un'importanza fondamentale in un paese libero. Ma è anche evidente che, rappresentando i Ministri questa conciliazione, non possono mai considerarsi come *organi primarii dello Stato*, bensì come organi *secondari o derivati*, e quindi hanno ragione legittima di stare al potere finchè la conciliazione sussiste; quando essa viene a mancare, non possono più nè giuridicamente, nè politicamente rimanervi. Si dimanderà: se ciò si ammette, come e da chi potrà esser ristabilito l'accordo? Da un nuovo Ministero, rispondiamo noi, scelto nella nuova maggioranza che significherebbe l'accessione del Re alle idee in quella prevalenti, oppure da un appello al paese, chiamato come giudice supremo ai comizii generali, magari, in casi gravi, indetti con un proclama del Re, come accadde nel 1849; infine anche l'accordo può venire da un nuovo aggruppamento dei deputati che significhi l'accessione della maggioranza parlamentare alle idee del Re, espresse in modo pubblico dai suoi consiglieri responsabili. In uno di questi tre modi si ristabilisce l'accordo, si fa la conciliazione, nè ve ne possono essere altri in un paese retto da un governo monarchico-rappresentativo-parlamentare. I ministri, o in carica, o dimissionari, o nuovi nominati, non possono mai apparire altro che come *organi secondari o derivati* dello Stato, e perciò nei paesi costituzionali, quando vi sono elezioni generali, essi comunicano le loro idee al paese, o come deputati rivolgendosi ai loro elettori, o parlando a sostegno di candidati amici, o ad adunanze di elettori, ma non mai si rivolgono in modo ufficiale al paese o a tutto il corpo elettorale, perchè sanno che ad essi manca ogni titolo giuridico per far ciò. In Italia poi è uso che il Ministero esprima in modo sommario le sue idee, rendendo pubblica la relazione al Re che accompagna la proposta di scioglimento (1).

(1) Per ciò non è da approvarsi il sistema tenuto dall'onor. Di Rudinì,

Bisogna aver presente che la libertà politica non consiste nell'annullare il potere regio per restaurare il potere senza sindacato d'un'assemblea elettiva e del Ministero che da questa emani, ma bensì nel limitare reciprocamente così il potere del Re come quello dell'assemblea elettiva, obbligandoli a procedere d'accordo, senza che nessuno dei due si avvili o perda efficacia o autorità. E ciò per quel che riguarda il potere regio, massime negli affari che hanno attinenza al principio di continuità, di permanenza dello Stato. Ora, tra questi affari, i più importanti sono certamente quelli che riguardano la politica estera, e cioè i trattati di alleanza, di pace, e quella specie di attività esterna, così saliente nei popoli moderni, che comunemente si chiama politica coloniale. Pei trattati di alleanza che impegnano lo Stato per qualche tempo, è certo (né importerebbe accennarlo) che non basta né la volontà, né la firma del Re a stringerli validamente, né Egli può imporre ai Ministri di firmarli, ma, d'altra parte, trattandosi d'un impegno continuativo, devono i Ministri essere pienamente d'accordo col Re, essere sicuri della sua adesione piena ed intera, avere la convinzione che non solo hanno ufficialmente il consenso regio, ma che in tutto il Re partecipa alle loro idee, ai loro sentimenti; e questo anche perchè all'estero l'impegno che assume lo Stato sarà riguardato tanto più solennemente, quanto più sarà considerato come frutto dell'unanime accordo di tutti i poteri, anche di quello che non è soggetto ai mutamenti dell'opinione pubblica. Non solo pei trattati di alleanza, ma per tutti gli atti della politica estera il Re deve essere informato minutamente, nè è lecito al Ministro degli affari esteri e neppure al Presidente del Consiglio, iniziare negoziati, cambiare o alterare indirizzo senza l'assenso regio, che deve essere dato con piena cognizione di causa; e quindi al Re devono essere comunicati i dispacci, le note diplomatiche che arri-

presidente del Consiglio, nell'ultima lotta elettorale, di rivolgersi, cioè, con una lettera pubblica *agli elettori italiani*. Massimo D'Azeglio, indicando le elezioni generali nel maggio 1849 in condizioni gravissime pel paese espresse le sue idee in una lettera ai suoi elettori e non a tutti elettori piemontesi.

vano, le note verbali, i colloqui dei suoi consiglieri responsabili coi rappresentanti esteri. ecc. A questo proposito anche la pratica costituzionale inglese è rigorosissima ed è celebre il fatto di lord Palmeston destituito da Ministro degli esteri per avere fatte dichiarazioni all'ambasciatore di Francia per rispetto al colpo di Stato di Luigi Napoleone, non conformi alle note ufficiali approvate dalla Regina (1).

Inoltre se la politica estera ha un carattere di continuità molto spiccato; se in essa è direttamente impegnato il Re, è evidente che non può essere soggetta a mutamenti repentini; può certamente modificarsi, ma non così radicalmente e subitaneamente da indurre una necessaria e flagrante contraddizione. Bisogna tener presente che lo Stato è un ente permanente, e che la mutabilità indotta dal sistema parlamentare non può nè deve alterare questo suo carattere, tanto più quando lo Stato s'impersona nel Re, che lo accentua maggiormente. Perciò quando un Ministero succede ad un altro e vuol far prevalere un nuovo indirizzo di politica estera, deve tenere non solo conto degl'interessi dello Stato ente permanente, ma anche del decoro del Re; quindi, pur cercando di attuare le proprie idee, un Ministero, che bene intenda lo spirito del sistema monarchico-parlamentare, non farà mai apparire in pubblico che il Re si è contraddetto a breve distanza di tempo, ma spiegherà il cambiamento, mantenendolo sempre, almeno in apparenza, graduale, con nuovi motivi e nuove ragioni che politicamente lo giustifichino.

Nella politica estera bisogna rifuggire da tutto ciò che è, o può parere, arbitrario e improvviso; non sono più possibili ora coi nostri Stati complessi quei repentini cambiamenti che accadevano nei secoli passati e che avevano il loro fondamento nella mancanza d'ogni solidarietà internazionale e nell'opinione che il potere del Principe non conosceva limiti; ora la politica estera deve essere calma, non facilmente mutevole e di questa calma e permanenza è affermazione l'istituto stesso della Monarchia.

(1) TODD, IL GOVERNO PARLAMENTARE IN INGHILTERRA già citato pag. 780 seg.

Questo criterio di rispetto e deferenza alla Corona nelle questioni di politica estera si deve esplicitare anche in quelle altre questioni che hanno attinenza alla vita dello Stato e allo svolgimento della sua azione nel campo più propriamente politico.

Dove si tratta di un interesse permanente e vitale il Governo responsabile deve attingere forza nel consenso pieno ed intero del Re, nè il sistema parlamentare potrebbe rettamente esplicitarsi se così non fosse. Si può concepire (sebbene sempre in senso relativo) l'autonomia dei Governanti responsabili nelle materie di pura amministrazione, non si può ammettere in queste di cui ora ci occupiamo. Se poi si dimandasse quali specialmente sono queste materie, si potrebbe rispondere che sono quelle attinenti alla politica coloniale, ai possibili mutamenti nelle leggi costituzionali ed organiche dello Stato, al mantenimento o al ristabilimento dell'ordine pubblico con mezzi straordinari. Insomma più è grave la questione, più deve farsi intensa, intima, direi quasi personale, la fiducia del Re nei suoi Ministri; più questi debbono sentire che il loro potere è d'ordine secondario, derivato giuridicamente dal potere regio. Nè si dica che la responsabilità ministeriale in confronto all'inviolabilità regia si oppone all'attuazione di quanto abbiamo fin qui detto. La responsabilità ministeriale integra giuridicamente l'inviolabilità regia ed assicura che quest'ultima non potrà mai concretarsi in misure arbitrarie; questa responsabilità, o penale o politica che sia, assicura il governo libero, ma non può mai annullare il potere del Re. I Ministri sono posti tra il Re e il Parlamento per assicurare e mantenere l'accordo tra questi due organi supremi della sovranità; possono rifiutarsi dall'assumere la responsabilità del governo quando pel fatto dell'uno o dell'altro di questi organi l'accordo non sia possibile, o quando le idee che essi credono buone non siano all'uno o all'altro accette, ma non possono pretendere di sostituirsi loro, massime a quello da cui traggono origine giuridica, specialmente quando siano in giuoco interessi vitali e permanenti dello Stato.

VI.

Abbiamo detto del potere regio e visto come esso sia presente, vivo e attivo nello Stato, tanto che si deve ritenere falsa la massima: *il re regna e non governa*, del resto ripudiata da tutta la scuola politica italiana, piuttosto incline ad accettare l'altra: *il re regna, governa ma non amministra*. Ora quando si abbia il concetto che il potere regio non è una finzione, ma una realtà nello Stato, quando esista la convinzione che esso potere è necessario al retto andamento dello Stato e che l'esplicazione politica degli istituti rappresentativi in parlamentari non può alterarne l'essenza giuridica statutaria, cessano i timori di cui si è fatto eloquente interprete l'autore dell'articolo della *Nuova Antologia*, e non v'è bisogno, per ovviare ai mali minacciati dalla prepotenza ministeriale o delle maggioranze, di invocare l'abolizione del sistema parlamentare e il ritorno al sistema rappresentativo puro. Piuttosto si può invocare il ritorno alle sane tradizioni parlamentari nostre, a quelle instaurate e poste a presidio della nuova Italia da Vittorio Emanuele, dal Conte di Cavour e dai grandi e forti parlamentari del nostro risorgimento. Noi abbiamo avuto un periodo di storia costituzionale che non ha nulla da invidiare ai più gloriosi dell'Inghilterra; si studii quel periodo, non per trarne argomento a ingiuriare gli avversarii o ad esaltare gli uomini nuovi che si vogliono vestire dei panni vecchi per parere più forti, ma per trarne insegnamenti ed esempi. Si vedrà come quegli uomini intendessero lo Statuto, come lo svolgessero nelle istituzioni parlamentari, rispettandone lo spirito e la lettera scrupolosamente, e come sapessero trovare l'accordo tra le esigenze imprescindibili del governo monarchico e quelle dell'autorità della Camera elettiva e del Ministero emanante dalla maggioranza di questa. Inoltre nello studio di quel periodo glorioso sarà maggiormente rinvigorita la convinzione che il fondamento del sistema rappresentativo-parlamentare in Italia è la Monarchia. La Monarchia non debole, non inattiva, non spettatrice impotente delle lotte politiche, ma forte, consapevole del suo

diritto e in questa coscienza ritrovante l'energia per adempiere il suo dovere; la Monarchia tradizionale insieme e moderna, legittima e plebiscitaria, che il vecchio diritto, in lei riassunto e personificato, pone come pietra angolare e garanzia al diritto nuovo democratico e nazionale. Si capisce che i nemici del sistema rappresentativo-parlamentare desiderino l'attuazione della massima: *il re regna non governa*; si capisce che uguale opinione abbiano quelli che vogliono sovvertire l'unità italiana o l'ordine sociale; non si capirebbe che ciò volessero uomini parlamentari o partigiani del sistema parlamentare e devoti alle istituzioni vigenti. E non si capirebbe anche perchè di fronte alle turbe che, contro la società qual'è ora ordinata, si schierano disciplinate a battaglia, è assurdo pensiero quello di indebolire precisamente quell'istituto che per le sue speciali attitudini, per la sua antichità, per la sua indipendenza dai vari ceti sociali, può servire efficacemente a difesa, e più efficacemente ancora nell'opera di conciliazione che si volesse tentare tra le opposte esigenze e gl'interessi in lotta. Nelle lotte tra i ceti sociali la storia ci ammaestra che utile paciera e conciliatrice è la monarchia, appunto perchè è la forma di governo che meno coi ceti sociali ha attinenza e meno confonde coi loro i proprii interessi.

Gli uomini politici degni di questo nome non possono ignorare i fenomeni precursori dei mutamenti sociali, più o meno profondi, che si preparano, e neppure possono esimersi dal temere che il primo effetto di questi sia di mettere in serio pericolo la libertà concretata nelle istituzioni rappresentative; per andare incontro ai mutamenti serenamente e fortemente tranquilli, per impedire che essi sovvertano la libertà è necessario che la libertà stessa sia presidiata da un istituto capace di chiamare intorno a se i veri conservatori, di piegare ad accordi gli avversari; e quest'istituto non può essere altro che la Monarchia, a meno che non si voglia ricorrere alla Chiesa, colla quale i patti non sarebbero nè facili, nè tali da appagare gli uomini e i ceti liberali.