

LIBRO SECONDO

IL POTERE ESECUTIVO

TITOLO I.

LA CORONA

CAPO I - SUCCESSIONE AL TRONO E LISTA CIVILE.

§ 1.

Successione al trono ed abdicazione.

687. Osserva lo Hélie, in un suo libro sulle *Costituzioni della Francia*, che tutto quello che concerne la famiglia del Re si era tenuto fuori e al di sopra della carta costituzionale, siccome d'origine divina, di natura inalienabile ed imprescrittibile, superiore alle leggi ed alla volontà della nazione: d'uopo era, come si esprimeva il signor de Fontanes, lasciare nell'ombra l'origine dei poteri, a fine di conservare ad essi la loro antichità veneranda, e di non distruggerne il principio col volervisi troppo avvicinare (1).

Qual pro abbian tratto da una simile puerile omissione i re di Francia, la storia lo insegna a sufficienza. Onde saggiamente l'esempio non fu seguito dai compilatori del nostro Statuto, i quali tutta la prima parte di esso dedicarono

(1) LAMPERTICO, *Lo Statuto ed il Senato*, capo II, pag. 13.

appunto a determinare l'ordine della successione al trono, i casi di reggenza e tutte le altre prerogative regie.

« Il trono è ereditario secondo la legge salica, » dice l'articolo 2° dello Statuto; ed i plebisciti sanzionarono questa disposizione, con i voti dell'immensa maggioranza degli italiani in favore della Costituzione *una ed indivisibile dell'Italia con Vittorio Emanuele re costituzionale e suoi legittimi discendenti*: quindi alla forma ereditaria dello Statuto si aggiunge l'esplicito consenso della nazione.

Ciò importa che l'ordine legale della successione al trono non potrebbe essere da noi, come più volte si fece in Inghilterra, mutato in virtù dell'onnipotenza parlamentare, eccedendo esso l'orbita meramente costituzionale, siccome quello che formò oggetto di una delle condizioni fondamentali nell'atto d'unione, consacrato dai plebisciti. E che noi sappiamo, mai in Parlamento fu simile dottrina revocata in dubbio.

688. Dall'esistenza dello Statuto costituzionale due furono i trapassi della Corona: da Carlo Alberto a Vittorio Emanuele il primo, nel 23 marzo 1849; e da Vittorio Emanuele ad Umberto il secondo, nel 9 gennaio 1878. Abbiamo indicate queste due date siccome quelle che effettivamente segnano il giorno ultimo di un regno, epperò il primo del regno successivo, in conformità della massima inglese, che il re non muore mai, appunto in ossequio dell'autorità regia immortale.

Ma nel Parlamento subalpino si disputò seriamente sulla legalità nella forma per il trapasso della Corona a Vittorio Emanuele, in conseguenza dell'abdicazione di Carlo Alberto. Era seguita questa in forma affatto insolita il giorno stesso della battaglia di Novara, al campo, ove Carlo Alberto, non avendo potuto col valore salvar la fortuna delle armi, aveva pensato di salvare almeno in parte le sorti della patria, abdicando. Però ostacoli puramente materiali avevano impedito le comunicazioni fra il campo e la capitale; e non fu che nel 26 marzo 1849 che il ministro Rattazzi annunciò alla Camera, che soltanto in quel giorno era stato al Ministero ufficialmente comunicato che il Re, il 23 di quel mese, aveva rinunciato alla Corona in favore del suo figlio primogenito, il duca di Savoia. Ed aggiunse che presso il Re, e destinato a ragguagliare il Ministero, era il ministro dell'istruzione pubblica, Cadorna; il quale però era

stato impedito da ostacoli puramente materiali di fare arrivare prima le sue comunicazioni al Ministero (1).

Eguale comunicazione fece in Senato, nello stesso giorno, il ministro delle finanze Ricci: e nè in Senato, nè alla Camera nessuno allora parlò su questo proposito.

Ma nella tornata successiva, 27 marzo 1849, lo stesso presidente della Camera dei deputati prese l'iniziativa di invitare il Ministero a presentare alla Camera l'atto di abdicazione di re Carlo Alberto. Il Pinelli, che era frattanto succeduto al Rattazzi nel Ministero dell'interno, osservò che già la relativa comunicazione era stata fatta alla Camera, e che nulla aveva da aggiungere.

Gli rispose il deputato Ceppi affermando, che l'abdicazione doveva essere fatta nelle debite forme ed autenticata dalla sottoscrizione del sovrano. Ed il Rattazzi soggiunse, che egli aveva fatta questa comunicazione alla Camera perchè l'abdicazione del Re era stata a lui notificata ufficialmente. Ma che però ignorava se esistesse un atto autentico di abdicazione. Al che il Nigra, ministro delle finanze, replicò, che una comunicazione di questo genere, fatta da un ministro al Parlamento, doveva ritenersi come ufficiale.

(1) Crediamo non privo d'interesse riportar qui, dagli *Atti della Camera*, quella parte che riguarda appunto le informazioni mandate dal ministro Cadorna dal campo, relative all'abdicazione di re Carlo Alberto, siccome le più, e forse le sole autentiche che si abbiano intorno a quell'avvenimento:

BUFFA, *ministro di agricoltura e commercio*. Poichè si sono pronunziate tante parole, e ben meritevolmente, in lode di re Carlo Alberto, io credo che la Camera udrà con grande sodisfazione la lettura di un brano di lettera del ministro Cadorna, che ci venne stamane: (*Segni di grande attenzione*).

« La battaglia, cominciata alle undici e mezzo del giorno 23, volgeva in bene per noi sin verso le quattro e mezzo. Da quest'ora piegò in basso la nostra fortuna: perdemmo le posizioni, i nostri reggimenti dovettero lasciare il campo l'un dopo l'altro: l'austriaco venne quasi alle porte di Novara.

« S. M. Carlo Alberto stette sempre esposto al fuoco ov'era maggiore il pericolo; le palle fischiavano del continuo sul di lui capo; molti caddero morti vicino a lui. Anche a notte egli continuava a stare sugli spalti della città, ov'era ridotta la nostra difesa. (*Viva Carlo Alberto!*) Il generale Durando dovette trascinarlo per un braccio, perchè cessasse di correre, ormai inutilmente, rischi terribili (*Moltissime grida di Viva il Re! Viva Carlo Alberto!*)—

« Generale, rispose il Re, è questo il mio ultimo giorno, lasciatemi morire. » (*Commozione profondissima*).

« Quando il Re vide lo stato infelice dell'esercito, e gli parve

La Camera però non si tenne paga di questi chiarimenti, ed il suo stesso presidente osservò, che un atto di tale importanza, secondo le rette norme costituzionali, doveva essere depositato sul banco della Presidenza, perchè tutta la Camera potesse averne così legale notificazione. Ed il Ravina aggiunse, che l'importanza grandissima dell'atto stesso, richiedeva che fosse rogato dal notaio della Corona, in presenza di testimoni e con tutte le altre formalità di legge.

Il deputato Cornero G. B. andò ancora più oltre; poichè sostenne che la Camera doveva esigere non solo la presentazione dell'atto di abdicazione, ma anche quella dell'accettazione fattane dal Re attuale. Per altro quest'ultima pretesa non parve per nulla giustificabile, dal momento che l'accettazione del nuovo Re era manifesta dal proclama da lui fatto al popolo per annunziare la sua ascensione al trono, e dalla presa di possesso effettiva del trono stesso.

Fu infine dal deputato Ceppi presentato il seguente ordine del giorno: « La Camera, instando per l'effettiva presentazione dell'atto di abdicazione del re Carlo Alberto, passa all'ordine del giorno. ».

impossibile il resistere ulteriormente, e quindi necessario di chiedere una sospensione d'armi e forse di accettare condizioni cui ripugnava l'animo suo, disse: « che il suo lavoro era compito; che egli non poteva più rendere servigi al paese, cui da diciotto anni aveva consacrato la sua vita. (*Qui la voce del ministro è interrotta da singhiozzi, e si vede scolpita in viso ai deputati la medesima commozione*); che aveva invano sperato di trovare la morte nella battaglia, e che in seguito a matura riflessione aveva deciso di abdicare.

« Erano presenti i Duchi di Savoia e di Genova, il ministro Cardona, il generale maggiore e gli aiutanti di S. M. Alle vive istanze fattegli perchè revocasse la detta decisione, Carlo Alberto fermamente soggiunse: « La mia risoluzione è presa: io non sono più il Re (*il pianto interrompe nuovamente la parola al ministro*), il Re è Vittorio mio figlio. »

« Abbracciò e baciò tutti gli astanti, ringraziando ciascuno dei servigi resi a lui ed allo Stato. Dopo la mezzanotte partì, accompagnato da due soli domestici. » (*Segni d' indescrivibile commozione*).

PRESIDENTE (L. Pareto). Il deputato Forti ha fatto proposta, e spero che ognuno di noi plaudendo la accoglierà, che la Camera dichiari che CARLO ALBERTO HA BENE MERITATO DELLA PATRIA. (*Applausi prolungatissimi*).

FORTI. La Camera spera che il figlio si mostrerà degno del Padre, e riparerà alle sue sventure (*Bravo!*).

FRASCHINI. Viva Vittorio Emanuele! Viva lo Statuto! (*Applausi*).
(Tornata della Camera dei deputati, 26 marzo 1849.)

La Camera lo approvò all'unanimità; ma non risulta che l'atto in parola fosse stato poi effettivamente presentato in seguito.

639. Si ripeté da qualcuno che un atto legale di abdicazione fosse stato poi da Carlo Alberto consegnato ai deputati, che ebbero mandato dalla Camera di raggiungerlo e di presentargli i voti della nazione. Ma la versione che ci pare più degna di fede, per l'autorità e per la condizione speciale di chi l'attesta, è quella che si ricava da due importanti documenti, uno del Cadorna stesso, e l'altro del Cibrario.

Il senatore Cadorna in una relazione degli avvenimenti di quei giorni, indirizzata sotto forma di lettera (da Firenze, 1° febbraio 1866) al deputato Brofferio, scrive sul proposito:

Così si è compiuta questa dolorosa cerimonia (dell'abdicazione di Carlo Alberto), della quale la ristrettezza del tempo, il concorso di tante circostanze e, più di tutto, la quasi immediata partenza del re Carlo Alberto nel tempo che io era al campo austriaco, impedirono che si facesse il processo verbale...; in mancanza del quale, nel giorno 28 di marzo, reduci in Torino il principe Masserano, primo aiutante di campo di Carlo Alberto, il generale Giacomo Durando, ed io, in assenza degli altri personaggi che avevano assistito all'abdicazione, facemmo una dichiarazione a riguardo della medesima, e delle circostanze da cui fu accompagnata; la quale fu ricevuta ed autenticata dal ministro degli affari esteri, notaio della Corona (1).

Il senatore Luigi Cibrario poi nei suoi *Ricordi*, così scriveva:

La sera del 3 d'aprile Carlo Alberto pervenne a Tolosa di Spagna, e poco dopo vi giunsero Carlo della Marmora, principe di Masserano, suo primo aiutante di campo, e Gustavo Ponza, conte di S. Martino, incaricati di esplorare se Sua Maestà persisteva nel pensiero di abdicare; ed in caso affermativo di supplicarlo ne facesse compilare un atto regolare. Carlo Alberto dichiarò di persistere in tale volontà, e della sua spontanea abdicazione fece rogare atto ad un pubblico notaio: atto semplicissimo, senza preamboli e senza spiegazione, che non contiene fuorchè l'espressione legale della sua ferma volontà di abdicare (2).

(1) BROFFERIO, *Storia del Parlamento Subalpino*, vol. III, Documenti, n. 15, pag. CXVIII.

(2) LUIGI CIBRARIO, *Ricordi di una missione in Portogallo al re Carlo Alberto*. Torino 1850, pag. 250.

690. Il Senato si era occupato della stessa questione in Comitato segreto il 25 marzo 1849; ma nessuna comunicazione fu fatta circa quel che vi si era discusso. L'incidente pertanto non ebbe altro seguito innanzi al Parlamento: nè mai più poi questo ebbe ad occuparsi in prosieguo di questioni attinenti alla successione al trono.

Soltanto nella tornata 18 marzo 1873, discutendosi nella Camera la legge per la ricostituzione dell'appannaggio al principe Amedeo, in seguito alla sua rinunzia al trono di Spagna, il deputato Billia Antonio ebbe a fare la seguente osservazione:

Lo Statuto prevede l'ordine di successione, la reggenza, ed altri dritti ai quali il principe Amedeo ha rinunziato col rinunziare alla nazionalità italiana; e, nei rapporti della successione e della legge salica che la governa, è evidente che non potendo la continuità rimanere interrotta, il giorno in cui non c'era più il principe Amedeo, altri acquisiva il dritto a lui competente, surrogandone la linea.

Nessuno, nè ministri nè deputati, rispose a questo dubbio sollevato dal deputato Billia: se pure una risposta indiretta non si vuol trovare in quell'atto, che fu presentato poi al Senato del regno per essere depositato nei suoi archivi, nella tornata 29 marzo 1873, e per il quale restituendosi la cittadinanza italiana al principe Amedeo, lo si restituiva implicitamente anche in tutti i suoi precedenti diritti.

§ 2.

Reggenza e Luogotenenza.

691. Lo Statuto italiano parla della reggenza, assegnandone norme ben determinate e precise, negli articoli dal 12 al 16.

Anche questo può considerarsi come un notevole progresso e perfezionamento della nostra Carta costituzionale di fronte alla consuetudine di altri paesi, compresa l'Inghilterra, ove è lasciato in arbitrio del Parlamento di costituire e regolare la reggenza. A persuadersene, quando non bastassero i numerosi precedenti di lotte e di contese ardentissime di pretendenti e di partiti politici nei Parlamenti, basterebbe certo la considerazione, che mettendo

in questione, ogni volta che se ne presenta l'occasione, tutto quello che riguarda i casi e la scelta del reggente, si verrebbe in gran parte a rinunciare al primo ed essenziale vantaggio della forma monarchica ereditaria, quello cioè di sottrarre il Capo dello Stato ai pericoli ed ai danni della elezione.

692. In Italia dalla promulgazione dello Statuto in poi non avemmo mai casi di reggenza. S'introdusse invece presso di noi, sotto il nome di *luogotenenza*, una forma speciale di delegazione dei poteri regi, di cui non si trova traccia nella Costituzione, nè in altre leggi speciali. Essa differisce dalla reggenza in ciò, che, mentre questa porta l'investimento del potere regio in un'altra persona, che sostituisca in tutto la persona del re; la luogotenenza invece non consente che la delegazione di alcuni di questi poteri, per ragioni transitorie e di opportunità.

Così furon nominati *luogotenenti* del re in occasione della partenza per il campo dei re Carlo Alberto e Vittorio Emanuele, per andare ad assumere il comando dell'esercito nelle campagne del 1848, 1859 e 1866 contro l'Austria; e sempre in questi casi il *luogotenente* fu il principe Eugenio di Carignano.

I decreti reali coi quali venivano costituite queste luogotenenze generali, per corretta consuetudine costituzionale, venivan sempre comunicati al Parlamento dal potere esecutivo. A questo proposito anzi ci convien rilevare la forma adoperata dal presidente del Consiglio, Ricasoli, nella tornata 20 giugno 1866 della Camera dei deputati. « Il Re, egli disse, va al campo a prendere il comando supremo dell'esercito, ed affida *la reggenza* dello Stato a S. A. R. il principe Eugenio di Carignano. » Evidentemente si tratta di una imprecisione di linguaggio, perchè il fatto stesso del comando supremo dell'esercito assunto dal Re, facendo uso di una delle sue alte prerogative, escludeva il caso della *reggenza*, a cui impropriamente accennava il ministro Ricasoli.

In due altre occasioni ancora di momentanea assenza del re, una volta dal Regno ed un'altra volta semplicemente dalla Capitale, furono costituite luogotenenze generali; ed anche in queste due volte luogotenente del re fu un principe della Real Famiglia. Nella tornata 19 novembre 1855, il presidente del Consiglio, Cavour, annun-

ziava infatti alla Camera « che avendo divisato il re di fare un viaggio a Parigi ed a Londra, aveva durante la sua assenza incaricato S. A. R. il principe di Carignano di rappresentarlo per gli affari correnti ed urgenti, sotto la responsabilità dei ministri. » E nella tornata 2 ottobre 1860, lo stesso presidente del Consiglio Cavour annunzia, che avendo dovuto Sua Maestà allontanarsi della sede del Governo, aveva nominato luogotenente generale del regno, S. A. R. il principe di Carignano.

693. Infine è mestieri qui ricordare, che altri casi di luogotenenze generali s'incontrano nei primi anni della costituzione del Regno, determinati o da convenienze diplomatiche, o da altre gravi ragioni di ordine pubblico, come quelle dello stesso principe di Carignano, del Pallavicini, del Farini, del La Marmora, del Cialdini, e del Di Pettinengo in Toscana e nelle provincie meridionali nel 1860 e negli anni successivi, e quella del generale La Marmora a Roma nel 1870.

Queste ultime luogotenenze, determinate da ragioni di pura convenienza politica, fornirono occasione più volte al Parlamento di istanze ai ministri perchè si fossero fatte cessare; e più volte anche per giudicare se l'ufficio di luogotenente generale del regno fosse compatibile con la qualità di deputato. La Camera decise parecchie volte questa questione in senso affermativo, nonostante le vive e ripetute opposizioni del deputato Ricciardi. Ma il generale La Marmora, che pure era direttamente in questione, non esitò di affermare innanzi alla Camera, che tuttavia quella era stata l'unica volta in cui il deputato Ricciardi aveva avuto ragione.

§ 3.

Giuramento del Re.

694. Del giuramento che il Re deve prestare innanzi alla Camere riunite, salendo al trono, a norma dell'articolo 22 dello Statuto, poco più ci occorre di dire oltre quello che è notato nei processi verbali delle due sedute reali in cui giurarono il re Vittorio Emanuele ed il re Umberto I.

Il primo è del 29 marzo 1849, ed eccone la parte sostanziale:

Il guardasigilli annunzia che S. M. il re Vittorio Emanuele aveva convocato le due Camere a fine di prestare in loro presenza il giuramento prescritto dall'articolo 22 dello Statuto.

S. M. si alza e col capo scoperto presta il giuramento nel seguente tenore:

« In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in virtù delle leggi ed in conformità di esse; di far rendere ad ognuno, secondo le sue ragioni, piena ed esatta giustizia, e di condurmi in ogni cosa con la sola vista dell'interesse, della prosperità e dell'onore della nazione. »

Il guardasigilli, barone Demargherita, presenta quindi a S. M. la penna e la M. S. segna il tenore del prestato giuramento in triplice originale, l'uno destinato all'archivio di Corte, gli altri agli archivi delle due Camere.

Indi prestano giuramento i senatori ed i deputati.

Questo processo verbale della seduta reale vien letto in pubblica tornata, nel Senato del regno, nello stesso giorno 29 marzo 1849.

La seduta reale pel giuramento di re Umberto fu tenuta il 19 gennaio 1878; ed ecco come ne dà conto il processo verbale della seduta stessa, che fu in quell'occasione insolitamente firmato da tutti i componenti degli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera:

Il ministro dell'interno annunzia che il Re ha riunito le due Camere allo scopo di dare alla loro presenza il giuramento prescritto dall'articolo 22 dello Statuto.

S. M. si alza, e alzatisi nel tempo stesso senatori e deputati, giura nei termini che seguono:

« In presenza di Dio e innanzi alla nazione giuro di osservare lo Statuto, di esercitare l'autorità reale in virtù delle leggi e conformemente alle medesime, di far rendere giustizia a ciascuno secondo il suo diritto e di regolarmi in ogni atto del mio regno col solo scopo dell'interesse, della prosperità e dell'onore della patria. »

Il ministro guardasigilli presenta poscia a S. M. tre pergamene, in ciascuna delle quali è scritta la formola del giuramento prestato. S. M. il Re appone la sua firma alle dette tre pergamene, che saranno conservate negli archivi del Senato e della Camera dei deputati e nell'archivio generale di Stato.

Indi giurano i senatori ed i deputati.

695. Il re Carlo Alberto non ebbe mestieri di prestare il giuramento di osservare lealmente lo Statuto, perchè questo, che era stato da lui sancito e promulgato come legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, imponeva il giuramento di fedeltà soltanto al nuovo Re, nell'atto che saliva al trono.

Anche il reggente prima di entrare in funzioni deve prestare il giuramento di essere fedele al re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato. Non pare che eguale obbligo possa estendersi ai Luogotenenti generali del Re. E se nella prima tornata del Parlamento subalpino (8 maggio 1848) il principe Eugenio di Savoia Carignano, che come Luogotenente generale del Re apriva la prima Sessione del Parlamento, avanti di pronunziare il discorso della Corona, prestò giuramento, leggendone egli stesso la formola, ciò egli fece nella qualità di senatore, siccome principe di Casa Reale, e non come Luogotenente del Re: ed in fatti la formola del giuramento da lui pronunziato era quella stessa prescritta dall'articolo 49 dello Statuto per tutti i senatori e deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni.

§ 4.

Dotazione della Corona.

695. Con una disposizione d'indole essenzialmente transitoria fu dal nostro Statuto provveduto alla lista civile di re Carlo Alberto, determinando che essa sarebbe stata conservata quale risultava dalla media degli ultimi dieci anni. Onde durante quel regno il Parlamento non ebbe ad ingerirsi di questo argomento, neppure per incidente.

Per l'avvenire invece il determinare la dotazione della Corona fu riconosciuto quasi come una delle prerogative del Parlamento, poichè lo Statuto espressamente ne lascia il compito alla prima Legislatura, che segue l'avvenimento del Re al trono.

Onde a taluni questa disposizione dette occasione di sostenere, che alla morte del Re debba seguire sempre lo scioglimento della Camera dei deputati, e l'inaugurazione di

una nuova Legislatura. Così avveniva infatti per consuetudine in Inghilterra; ove il re si considera come « *caput, principium et finis Parliamenti*: » ⁽¹⁾ ed anche in Piemonte nel 1859, dopo che il nuovo re Vittorio Emanuele ebbe prestato giuramento, la Camera dei deputati fu sciolta. Le ragioni però di questo scioglimento, indicate nella relazione che precede il decreto reale, non hanno alcuna attinenza col fatto dell'avvenimento al trono del nuovo re. Certo questa dottrina, un po' pedante, non fu ammessa quando, morto Vittorio Emanuele, ascese al trono il re Umberto. Allora la Camera dei deputati non fu sciolta: si chiuse semplicemente la Sessione (e ciò unicamente per ragioni di convenienza politica), e si continuò nella stessa Legislatura. E forse questo precedente deve considerarsi come più conforme alla ragione costituzionale, perocchè anche nella dottrina e nella consuetudine inglese il re non muore mai, cosicchè il giorno ultimo di un regno è il primo del regno successivo. È lo stesso principio per il quale i francesi, avevano introdotto il motto: « *Le Roy est mort, vive le Roy.* »

E presentemente, in virtù di Statuti posteriori, secondo avvertono il Blackstone ed il Fishel, è disposto che il Parlamento, prorogato al momento della morte del Re, deve immediatamente riunirsi; e che l'ultima Camera, nel caso che fosse stata sciolta e al momento della morte del Re non fosse stata convocata la nuova, l'antica risuscita di pien dritto e si riunisce, per durare ancora sei mesi, salvo decreto di scioglimento.

697. Quasi a conferma di questa dottrina sta poi il fatto, che effettivamente per il re Vittorio Emanuele non fu dal Parlamento provveduto alla dotazione della Corona dalla prima Legislatura che seguì la sua ascensione al trono, sibbene dalla seconda.

Per altro i richiami del Parlamento al potere esecutivo sul proposito non mancarono assai di buon'ora. E fin dalla tornata 20 agosto 1849 ⁽²⁾ il deputato Louaraz chiedeva al ministro quando avrebbe presentato il disegno di legge per determinare la lista civile del nuovo Re. Il ministro

(1) V. BROGLIO, *Delle forme parlamentari*; Introduzione, pag. 39 e 107.

(2) La nuova Legislatura (III^a) era incominciata il 30 luglio 1849.

dell'interno Pinelli gli rispose, che questa era una questione che aveva necessariamente attinenza con l'esame delle condizioni finanziarie dello Stato:

Egli è nell'esame del bilancio, disse il Pinelli, che la Camera viene a conoscere intieramente i carichi dello Stato, le sue sostanze attive, e quindi anche la dotazione della Corona.

Io penso adunque che in questa circostanza la Camera potrà con maggiore opportunità discutere la questione relativa alla lista civile.

Pochi mesi appresso, nella tornata 3 novembre 1849, il deputato Pescatore, a nome della Commissione generale di finanza, invita il Governo a presentare senza indugio un disegno di legge per la dotazione della Corona, per l'appannaggio dei principi reali e per il dovario della Regina madre; e soggiunge che quando i ministri non lo avessero fatto, la stessa Commissione generale avrebbe proposto alla Camera di prendere essa l'iniziativa della compilazione di questo disegno di legge; nel qual caso i ministri sarebbero stati pregati di fornire gli schiarimenti opportuni a quella Commissione a cui sarebbe stato affidato questo incarico.

Qualche giorno appresso, nella tornata 9 novembre 1849, il disegno di legge per la dotazione della Corona fu dal Ministero presentato. Ma la Camera non poté discuterlo; e sciolta poco di poi per i gravi dissensi sorti tra essa e il potere esecutivo, a proposito del trattato di pace con l'Austria, fu mestieri rimettere la questione alla successiva Legislatura.

698. Questa se ne occupò nelle tornate 22, 23 e 25 febbraio 1850. Ma prima del merito del disegno di legge, si discusse intorno ad una specie di pregiudiziale sollevata dal deputato Brunier. Sostenne questi che la Camera non poteva costituzionalmente occuparsi di questo argomento, perchè si era nella seconda Legislatura che seguiva l'avvenimento al trono del nuovo Re, anzi che nella prima, ed era a questa soltanto che competeva il diritto di regolare la dotazione della Corona, a norma dell'articolo 19 dello Statuto. Che se la precedente Legislatura era stata sciolta in virtù della prerogativa dell'articolo 9 dello Statuto stesso, doveva per l'appunto porsi mente che quell'articolo trova una limitazione nell'articolo 19. Il Re dunque poteva, a suo avviso,

sciogliere la Camera, ma soltanto dopo che questa aveva stabilita la nuova dotazione della Corona. Per queste ragioni egli dichiarò di astenersi dalla discussione e votazione del disegno di legge: e il suo esempio fu seguito dal deputato Barbier, che dichiarò pubblicamente di astenersi dal votare per le stesse ragioni.

Nè valsero a rimuoverli dal loro proposito le osservazioni fatte dal ministro dell'interno, Galvagno; il quale dimostrò, che l'articolo 19 dello Statuto non ha altro scopo, che quello di provvedere a ciò che si proceda senza soverchio indugio alla determinazione della nuova lista civile; ma certamente non ne segue che se a questa necessità non si sia potuto provveder subito, non vi si debba provveder mai.

699. Si accennò qui innanzi alla dottrina prevalsa in quell'occasione, per cui lo stabilire la dotazione della Corona fu quasi considerato come una prerogativa esclusiva del Parlamento ed anzi più specialmente della Camera dei deputati per l'indole finanziaria del provvedimento. Infatti nel disegno di legge presentato dal Ministero, non era indicata alcuna somma: la cifra era lasciata in bianco. Fu la Commissione nominata dalla Camera per riferire intorno al medesimo che la determinò poi in quattro milioni; ed allorchè si fu a discutere intorno a ciò nella Camera, il presidente del Consiglio, D'Azeglio, fece la seguente dichiarazione:

Il Ministero deve naturalmente sostenere le prerogative della Camera; ma un senso di alta convenienza gl'impone, nel sostenere queste prerogative, di osservare certi limiti, e nulla è più difficile della scienza dei limiti.

Io mi restringerò dunque a rammentare, che il Ministero non ha creduto di determinare cifra alcuna nel progetto che presentò alla Camera; ma che è a tutti noto, ed è stato manifestato abbastanza dagli oratori che mi hanno preceduto, quanto sia conveniente che la Corona abbia il modo di seguitare in quella via di protezione e di beneficenza, in cui è stata finora.

La Camera approvò la proposta fatta dalla Commissione e stabilì in quattro milioni annui la dotazione della Corona.

700. Non crediamo d'indugiarcì oltre intorno ai particolari di quella discussione, spesa in gran parte per determinare se alcuni oneri finanziari, per provvedere in parte a ser-

vizi di ordine pubblico, dovevano rimanere a carico della lista civile, o passare a carico dello Stato.

Prevalse la più corretta dottrina costituzionale, alla quale evidentemente si erano ispirati i compilatori dello Statuto, quando alle parole di *lista civile* avevano nell'articolo 19 sostituite le altre di *dotazione della Corona*: quella denominazione infatti traeva la sua origine dall'Inghilterra, perchè colà, negli antichi tempi, era lasciato alla Corona il carico di provvedere ad alcune spese del servizio civile (1).

Ma siccome in quel paese, così anche presso di noi prevalse il concetto, che la dotazione doveva servire alla Corona unicamente per mantenerne l'indipendenza, con quel decoro che l'alta sua funzione nello Stato richiede. E quindi alcuni oneri che fino allora aveva sostenuti, passarono a carico dello Stato.

Tuttavia convien riconoscere che neppure oggi questa distinzione di ciò che spetta al Re personalmente per i suoi bisogni da quanto riguarda funzioni civili e pensioni, sia completamente raggiunta.

701. E così fu pure deliberato (tornata 23 febbraio 1850), che i beni demaniali assegnati alla Corona, dovessero essere esenti da contribuzioni; non così i beni che fanno parte del patrimonio privato del Re.

Siccome poi nessun provvedimento erasi preso dal Parlamento relativamente alla dotazione per il re Carlo Alberto abdicatario, così nel disegno di legge suddetto si stabilì (articolo 15) che la lista civile di tutto l'anno 1849 (2) sarebbe stata regolata sulla base stessa del decennio, riservato per sè dal defunto re Carlo Alberto, a norma dell'articolo 19 dello Statuto, lasciando a carico della Corona tutte le spese relative al re stesso dal giorno della sua abdicazione (3).

702. Per disposizione statutaria la legge per la dotazione della Corona, una volta determinata dal Parlamento, do-

(1) MACAULAY, *History*, XV.

(2) Il re Carlo Alberto aveva abdicato il 23 marzo 1849.

(3) Il disegno di legge per la *Dotazione della Corona* fu dalla Camera approvato a scrutinio segreto nella tornata 25 febbraio 1850 con 121 voti favorevoli, 20 contrari, 1 astenuto. Il Senato lo discusse ed approvò, quasi senza discussione, nella tornata 12 marzo 1850. Diventò legge dello Stato il 16 marzo 1850.

vrebbe essere immutabile per tutta la durata del regno. Ma ragioni di ordine superiore ed imprevedibili resero indispensabili e legittime frequenti mutazioni nella legge stessa durante il glorioso regno di Vittorio Emanuele. Onde ogni nuova tappa verso l'unificazione della patria, segnò una modificazione nella legge per la dotazione della Corona.

La prima avvenne per la liberazione delle provincie lombarde, toscane e dell'Emilia, con un disegno di legge presentato alla Camera nella tornata 12 maggio 1860.

Neppure in quell'occasione fu indicato nel disegno di legge governativo l'ammontare della dotazione della Corona; perchè, siccome era dichiarato nella relazione che lo precedeva, il Ministero ritenne che ciò spettasse alla Camera in virtù d'una sua prerogativa.

Gli Uffici della Camera neppur essi determinarono questa somma, e dettero su di ciò mandato di fiducia ai loro commissari. I quali nell'adempire all'incarico avuto, tennero come elementi di calcolo le dotazioni della Corona negli altri Stati, ed il complesso di quelle già corrisposte ai rispettivi loro principi dalle antiche e nuove provincie; e la stabilirono in una somma di 10,500,000 lire, a cominciare dal 1° gennaio 1860.

La Camera approvò senza osservazioni il relativo disegno di legge (1).

703 Avvenuta l'unione al Regno delle provincie napoletane e siciliane, si dovette por mano di nuovo a modificare la legge sulla dotazione della Corona: e la Camera dei deputati se ne occupò nelle tornate 2 e 3 agosto 1862. La modificazione consisteva in questo, che l'assegno fatto alla Corona con la precedente legge del 24 giugno 1860 veniva aumentato di lire 5,750,000.

In quell'occasione il deputato Catucci propose di sospendere la discussione di quel disegno di legge per ragioni di opportunità, parendogli che la lista civile del Re dovesse essere determinata soltanto in linea definitiva, quando Roma fosse diventata capitale d'Italia.

(1) A scrutinio segreto il disegno di legge per la dotazione della Corona ebbe alla Camera, nella tornata 6 giugno 1860, 204 voti favorevoli e 4 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 18 giugno 1860. Diventò legge dello Stato il 24 giugno 1860.

Si oppose a questa proposta il presidente della Camera, Tecchio, con le seguenti parole:

I voti della Camera sono liberissimi, anche sulle disposizioni di questo progetto; ma, a termini dello Statuto, è indispensabile di metterlo in discussione.

Lo Statuto c'impone di votare la lista civile ad ogni nuovo regno. Il Parlamento del 1860 ha votato una lista civile, quando non era ancora proclamato il regno d'Italia.

L'anno scorso abbiamo proclamato il regno d'Italia, che certamente è un regno nuovo: in conseguenza abbiamo debito di deliberare sulla nuova lista civile.

Tutti voteranno secondo la loro coscienza. Ma la sospensione della discussione di una legge di questa fatta, non è compatibile con lo Statuto.

704. La Camera infatti discusse ed approvò il disegno di legge nella tornata successiva 3 agosto 1862 (1), senza modificare in nulla quello che precedentemente era stato stabilito, circa l'esenzione della dotazione della Corona dal pagamento di qualsiasi tributo.

Ma discutendosi nell'anno successivo (tornata 15 luglio 1883) un disegno di legge per introdurre la tassa di ricchezza mobile, il deputato Ricciardi fece formale proposta, che non fossero esentati dal pagare questa tassa la dotazione della Corona e gli appannaggi dei principi della Famiglia Reale.

Si oppose il presidente del Consiglio, Minghetti, giustificando questa esenzione non solo con ragioni di convenienza politica, ma anche per una specie di ragione pregiudiziale, desunta da quell'articolo dello Statuto, il quale stabilisce che la dotazione della Corona è stabilita per tutta la durata del regno. Anche la Camera si mostrò di questo avviso ed ammise l'esenzione.

(1) A scrutinio segreto il disegno di legge ebbe 193 voti favorevoli e 23 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 8 agosto 1862. Diventò legge dello Stato il 10 agosto 1862.

Il Fontana, nel suo eccellente *Prontuario degli Atti parlamentari*, nota che per la legge 16 marzo 1850, che assegnava 4,000,000 per la dotazione della Corona, questa veniva a corrispondere a lire 0.80 per abitante; per la legge 24 giugno 1860, che assegnava lire 10,500,000 si aveva una quota di lire 0.95 per abitante; ed in fine per la legge 10 agosto 1862, che assegnava lire 16,250,000, si aveva per abitante lire 0.74. Ora, raggiungendo la popolazione del Regno circa 30 milioni, la quota di ogni abitante è di lire 0.47.

Se non che cresciute in seguito le angustie delle nostre finanze, il Re con nobilissimo esempio fece indirizzare dal ministro di Casa Reale la seguente lettera al ministro delle finanze, Sella, e questi ne diè lettura alla Camere in occasione dell'esposizione dello stato del Tesoro, nella tornata 4 novembre 1864:

S. M. il Re ha molto gradito che la S. V. onorevolissima l'abbia messa perfettamente in chiaro sulla situazione in cui si trovano le finanze dello Stato.

S. M. è altamente preoccupata della condizione di cose che nasce da questa situazione finanziaria e delle nuove gravèzze che dovranno cadere sulla nazione. Indi è che S. M. non può a meno di approvare il di lei divisamento d'introdurre nell'amministrazione della cosa pubblica ogni e più severa economia; e volendo in qualche modo contribuire per parte sua ad alleviare gli oneri del paese, mossa da quei sentimenti di larga e spontanea generosità, che regolano in ogni circostanza le sue azioni, ha determinato di rinunziare pel prossimo bilancio 1865, e successivamente fino a migliori tempi, a 3 milioni di lire sulla dotazione della Corona. (*Applausi*).

È parimenti intenzione della M. S. che parecchi edifizii, attualmente assegnati alla Corona, tornino a libera disponibilità del Demanio, che potrà trarne utile partito.

Prego V. S. onorevolissima di far conoscere queste deliberazioni del Re al Parlamento. (*Vivi applausi*).

Infatti la Camera poi discusse ed approvò un disegno di legge per modificazioni alla dotazione immobiliare della Corona nella tornata 8 febbraio 1865 (1).

E poichè le angustie del bilancio dello Stato, anzi che scemare si erano accresciute per i nuovi oneri imposti dalla guerra contro l'Austria, e per altre straordinarie circostanze, il re Vittorio Emanuele deliberò di rinunziare ancora ad un altro milione della sua lista civile, e così in complesso a quattro milioni della somma decretata per legge. Egli stesso ne dette partecipazione al presidente del Consiglio, Rattazzi, con la seguente lettera, che fu letta nella tornata 8 maggio 1867:

Caro Rattazzi,

Essendo giunto il momento di provvedere alla condizione delle finanze con sagge economie, e nell'atto in cui il ministro delle

(1) Il Senato lo discusse ed approvò nella tornata 8 marzo 1865.

finanze sta per proporre al Parlamento molte ed importanti riduzioni di spese in ogni ramo di amministrazione, desidero io stesso per il primo di darne alla nazione l'esempio, e mi sono determinato a ridurre di quattro milioni la lista civile, che mi venne assegnata con legge. (*Scoppio di vivi applausi*).

Spero che tutte le amministrazioni dello Stato, seguitando il mio esempio, si rassegneranno volenterose a quei sacrifici che le ristrettezze finanziarie del paese richiedono, ed ho fiducia che in questo modo, e coi provvedimenti finanziari che saranno tosto sottoposti alla sanzione del Parlamento, si potrà in un tempo non molto lontano conseguire nel bilancio dello Stato quell'equilibrio che è sì giustamente desiderato.

Debbo però farle presente che, per le ragioni a lei esposte a viva voce, e che lo autorizzo, quando lo stimi, a comunicare al Parlamento, la lista civile dovette negli anni scorsi incontrare alcune passività, che in tutto ascendono a 6 milioni.

Le esprimo in questa occasione il desiderio di vedere tolto questo peso, onde si possa pel nuovo anno stabilire un bilancio normale e regolare della lista civile.

Ella potrà formulare questo mio pensiero in un progetto di legge, che le do facoltà di presentare in nome mio al Parlamento.

Sono coi sentimenti della più sincera amicizia

Suo affezionatissimo

VITTORIO EMANUELE.

705. In conseguenza di quest'atto del Re, fu mestieri modificare ancora la legge sulla dotazione della Corona.

Il relativo disegno di legge fu discusso ed approvato dalla Camera nella tornata 31 luglio 1867. Per esso la dotazione della Corona veniva ridotta a lire 12,250,000; oltre ad una somma straordinaria di sei milioni che veniva concessa dal Parlamento, una volta tanto, per il pagamento di alcune straordinarie passività incontrate dalla lista civile.

Il deputato Ciyinini si era opposto a questo disegno di legge, sostenendo che esso violava l'articolo 19 dello Statuto, il quale prescrive che la lista civile si fissi al principio di ogni nuovo regno, e che durante il medesimo non possa modificarsi. Il presidente del Consiglio, Rattazzi, gli rispose, che queste variazioni, che avevano pure altri precedenti, erano giustificate dalle straordinarie circostanze relative alla costituzione ed estensione del Regno. E la Camera

passò oltre, ed approvò, come abbiám detto, senz'altro il disegno di legge ⁽¹⁾.

Ma non per questo furono eliminati gli scrupoli, di un costituzionalismo veramente un po' pedantesco, su questa questione.

Scrupoli desunti, come diceva alcuni anni appresso in una occasione analoga il ministro Depretis, *da una letterale e rabbinica* interpretazione dell'articolo 19 dello Statuto (tornata 14 marzo 1877).

La medesima questione fu risollezata negl'identici termini, dal deputato Toscanelli, nell'anno appresso, a proposito della discussione di un disegno di legge per modificazioni alla dotazione immobiliare della Corona (tornata 1° agosto 1868). E su per giù con le medesime espressioni adoperate dal ministro Rattazzi, rispose il ministro Cambrey-Digny.

Come pure eguale fu il contegno della Camera, che approvò senz'altro il detto disegno di legge ⁽²⁾; siccome approvò senza contestazione alcuni anni dopo, nella tornata 1° maggio 1872, un altro disegno di legge, pure relativo alla dotazione immobiliare della Corona, alla quale si aggiungevano il palazzo del Quirinale con annessi fabbricati, e la tenuta di Castel Porziano ⁽³⁾; ed un altro per prelevamento e rimborso all'amministrazione dei beni della Corona di alcune somme, e per restituzione di alcuni stabili al Demanio.

706. Vero è che l'approvazione di quest'ultimo disegno di legge, discusso nella Camera nella tornata 10 maggio 1876, non passò senza osservazioni: giacchè il deputato Bertani colse quell'occasione per accennare « alla convenienza ed opportunità di provvedere in modo invariabile a questo

(1) A scrutinio segreto fu approvato nella tornata 5 dicembre 1867 con 185 voti favorevoli e 60 contrari. In Senato fu approvato nella tornata 29 gennaio 1868. Diventò legge dello Stato il 5 febbraio 1868.

(2) Il disegno di legge fu approvato a scrutinio segreto con 130 voti favorevoli e 77 contrari. In Senato fu discusso ed approvato nella tornata 21 agosto 1868. Diventò legge dello Stato il 26 agosto 1868.

(3) Il relativo disegno di legge fu approvato dalla Camera, a scrutinio segreto, nella tornata 1° maggio 1872, con 168 voti favorevoli e 47 contrari. Dal Senato nella tornata 19 maggio 1872. Diventò legge dello Stato il 20 maggio 1872.

grave interesse dello Stato, e di applicarvi la massima costituzionale per eccellenza, quella cioè che tutti i servizi dello Stato, dalla più alta alla più umile sfera, sieno per via statutaria o per legge ordinati, compensati e sorvegliati per opera del Parlamento. » Da questa premessa dedusse, che il Parlamento deve avere la suprema sorveglianza sull'amministrazione della lista civile, nell'interesse dello Stato e della Corona stessa. Si riservò poi di svolgere meglio in altra occasione questo concetto; aggiungendo che nella discussione sul bilancio di prima previsione del 1877 avrebbe formalmente proposto, che la lista civile fosse regolata dal Parlamento. E per allora l'incidente non ebbe seguito; e la Camera approvò senz'altro il detto disegno di legge ⁽¹⁾.

Ma la questione fu di nuovo sollevata e di proposito discussa nella tornata 14 maggio 1877.

Le migliorate condizioni delle finanze dello Stato, i maggiori oneri venuti alla Corona per ordinare stabilmente la dimora della Corte in Roma, e le passività accumulate per le spese ordinarie della Casa Reale in seguito alla notevole diminuzione che era stata portata alla lista civile, avevano indotto il Ministero a presentare alla Camera un disegno di legge per aumentare di due milioni la dotazione della Corona, portandola a lire 14.250,000 annue; ed a proporre insieme alcune variazioni nella stessa dotazione per la parte che riguardava i beni immobili.

Il deputato Bertani colse l'occasione della discussione di questo disegno di legge per riprendere l'argomento che aveva precedentemente trattato, sostenendo che la lista civile doveva esser posta sotto la responsabilità di un ministro e che il Parlamento doveva avere un diritto di vigilanza sopra l'amministrazione della medesima.

La Camera, egli disse, abbia il diritto di conoscere le più minute spese della Corona, all'infuori di quelle personali al Capo augusto dello Stato; e la Corona non abbia diritto di economizzare nulla, perchè tutto deve spendere pel decoro suo e pel nazionale ⁽²⁾.

(1) Il disegno di legge a scrutinio segreto ebbe 226 voti favorevoli, 27 contrari. Il Senato lo approvò nella tornata 29 maggio 1877. Diventò legge dello Stato il 31 maggio 1877.

(2) Il deputato Bertani appoggiò questa sua opinione sull'autorità di lord Brougham, il quale appunto sostiene, che sarebbe in-

...Questa apparente usurpazione sulle prerogative della Corona non farà che accrescere la sua dignità vera, e conciliarle altresì la fiducia e l'affetto del popolo. In tal modo si assicureranno e il decoro della Corona, e le prerogative del Parlamento, ed il bilancio dello Stato.

Come conseguenza del suo discorso il deputato Bertani presentò il seguente ordine del giorno:

La Camera, ritenuto che tutti i servizi dello Stato debbono essere ordinati, compensati e sorvegliati dal Parlamento, invita il Governo a presentare un disegno di legge che, informato a tale massima costituzionale, e serbati i riguardi dovuti al capo dello Stato, regoli l'amministrazione della lista civile, e passa alla discussione degli articoli.

A questa parte del discorso del deputato Bertani, rispose il presidente del Consiglio Depretis in questi termini:

Intorno alla convenienza del controllo parlamentare sulla lista civile, mi permetta l'onorevole Bertani che io mi fermi sopra un'osservazione che egli stesso ha dovuto ricordare.

Non è dopo trent'anni di regno che si può introdurre una così profonda mutazione negli ordinamenti della lista civile. Ma pare all'onorevole Bertani che si possa presentare al capo dello Stato una simile proposta, dopo tanti anni di regno, senza sentirsi l'animo commosso da un sentimento di pudore? (*Commenti*).

Eppoi, non si può dire che non ci sia alcuno responsabile dell'amministrazione della lista civile. Questa in forza di un decreto reale, è amministrata dal Consiglio della casa reale. I dignitari e funzionari che compongono questo Consiglio sono obbligati di studiare e preparare i bilanci, di esaminare e rivedere i resoconti, e di sottoporre tanto gli uni che gli altri alla sovrana approvazione.

Ora, i tre dignitari, che fanno parte del Consiglio di casa reale, non possono essere nominati se non sopra proposta di un ministro responsabile. Abbiamo dunque un ordinamento speciale da moltissimi anni, non mai cambiato, dell'amministrazione della lista civile; ed infine il Ministero responsabile è anche

costituzionale di lasciare ammassare dal re una *considerevole* ricchezza privata, mediante risparmi e speculazioni commerciali. L'autore inglese però per *ricchezza considerevole* intendeva, come egli stesso dice appresso, una somma di almeno 50 milioni di sterline (1250 milioni di lire nostre); e dopo soggiunge: « Questo sarebbe un fatto legalissimo, eppure assolutamente incostituzionale; e qualunque ministro che gli desse mano, incorrerebbe di certo in severa censura. » *British Constitution*.

responsabile, se non direttamente, certo moralmente dell'amministrazione della lista civile, quantunque gli ordini amministrativi che la reggono, non siano identici a quelli adottati nel regno della regina Vittoria.

Su questa stessa questione e sul richiamo fatto dal Bertani alle consuetudini inglesi, il deputato Sella rispose con queste osservazioni:

In Inghilterra, sull'amministrazione della lista civile non si esercita un controllo parlamentare propriamente detto. Ma la somma accordata alla Corona è divisa in sei classi, che sono:

Classe I. Borsa privata di Sua Maestà, sterline	L. 60,000
Classe II. Stipendi e pensioni agli impiegati della	
Casa di Sua Maestà	» 131,260
Classe III. Spese della Casa di Sua Maestà	» 172,500
Classe IV. Reali elargizioni, elemosine e servizi	
speciali	» 13,200
Classe V. Casuali	» 8,040
Totale, sterline	L. <u>385,000</u>

La sesta classe è quella delle pensioni che la Corona ha facoltà di dare annualmente; pensioni il cui ammontare non può eccedere 1200 lire sterline all'anno, e che sono poste a disposizione della Corona per remunerare servizi straordinari e benemerienze speciali.

Se si prende per esempio l'*ultimo* elenco pubblicato, comincia con la vedova di Gordon, scopritore dei fari in ferro, e finisce con una pensione di 300 sterline al famoso Livingstone.

Ma il controllo si esercita sotto la responsabilità del Ministero in questo senso. Presso l'amministrazione di Casa reale vi è un ufficiale di alta dignità, con lire sterline 1550 di stipendio, il quale esercita un riscontro preventivo. Esso ha il diritto di vedere tutto, di esaminare anche coll'obbligo del giuramento tutti i funzionari, ed, ogni qual volta lo crede, riferisce alla tesoreria.

In realtà è un controllo rispetto al ministero politico e non rispetto al Parlamento.

È però vero che la legge prescrive di non eccedere mai lo ammontare totale della somma assegnata alla Corona senza riferirne al Parlamento.

Tuttavia il deputato Sella in massima non dissenti dall'ordine d'idee svolte dal deputato Bertani: dichiarò però che non avrebbe mai votato una proposta di simile natura, se non fosse stata presentata dal Governo.

Io credo, egli disse, che la Camera apprezzerà la differenza enorme che vi ha, trattandosi di proposte di questa natura, tra lo ammetterle secondo che vengono dal Governo, o partono dall'iniziativa parlamentare.

È argomento delicato, e credo che m'intenderete, e capirete l'abisso che vi è tra le due forme. Noi possiamo esporre come liberi cittadini le nostre vedute; ma non dobbiamo emettere un voto che abbia carattere di passione. Quindi per questa ragione, ed anche per le considerazioni accennate dall'onorevole presidente del Consiglio, non posso associarmi alla proposta che ha fatto l'onorevole Bertani ⁽¹⁾.

Venutosi poscia a votazione nominale, la proposta stessa fu respinta con 252 voti contrari e 31 favorevoli. E del pari nella stessa tornata fu approvato l'intero disegno di legge ⁽²⁾.

707. Questa questione dell'ingerenza del Parlamento nell'amministrazione della lista civile ritornò ancora innanzi al Parlamento, discutendosi la legge sulle incompatibilità parlamentari.

Al deputato Minghetti, il quale aveva sostenuto che l'amministrazione della lista civile era affatto distinta da quella dello Stato, il deputato Varè rispose ammettendo invece, che in un certo senso il Parlamento possa ingerirsi nell'amministrazione della lista civile; in quanto che è un interesse che il Governo deve garantire innanzi al Parlamento quello che la detta amministrazione non sia disordinata, nè tale da compromettere il decoro della Corona e la finanza dello Stato con debiti smodati. Quindi, egli disse, se le cose fossero condotte per modo, che la dotazione concessa dalla legge per cattiva amministrazione venisse ad essere compromessa, e ne venisse a soffrire il decoro della Corona, i ministri sarebbero responsabili innanzi al Parlamento di questi disordini, di questo pericolo

⁽¹⁾ La questione del sindacato parlamentare trova una pregiudiziale nella confusione dei servizi. Quando non si è semplificato l'organismo della lista civile è vano, per lo meno, invocare lo esempio dell'Inghilterra, al quale in questo punto inclinano, sorvolando sulle condizioni storiche e politiche, le democratiche tendenze del continente. — ARCOLEO. *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare. Cap. 3.*

⁽²⁾ Il disegno di legge, a scrutinio segreto, ebbe alla Camera 202 voti favorevoli e 56 contrari. Il Senato lo approvò nella tornata 29 maggio 1877; e diventò legge dello Stato il 31 maggio 1877.

che nascerebbe per le istituzioni, avendo ciascuno dei tre poteri mestieri di essere circondato dal massimo rispetto.

Niunò nella Camera replicò sul riguardo. Ma quasi come a correttivo di questa dottrina, discutendosi poco appresso la stessa legge sulle incompatibilità in Senato, il senatore Serra F. M. ebbe a dire:

Lo Statuto fondamentale nell'articolo 19 dispone che la prima Legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono, fisserà la lista civile per la durata di ogni regno. Stando a questa disposizione dello Statuto a me pare che la ingerenza del Parlamento sia limitata alla fissazione di questa cifra, e che una volta fissata, l'amministrazione appartenga esclusivamente al prudente arbitrio del Re, come al prudente arbitrio della Regina vedova e dei principi del sangue appartiene l'amministrazione del dovario ed appannaggio rispettivamente assegnato.

708. Ed eccoci ora arrivati all'ultima tappa in questa lunga successione di leggi sulla dotazione della Corona.

Quella per il re Umberto fu presentata alla Camera nella tornata 3 giugno 1880, e quindi nei termini stabiliti dall'articolo 19 dello Statuto, cioè durante la Legislatura che seguì il suo avvenimento al trono.

La Camera la discusse nella tornata 17 giugno 1880: ed il deputato Fortis più che una vera opposizione al disegno di legge, si limitò a fare delle riserve, intorno alla misura della dotazione, ed al sistema di lasciare che l'amministrazione della lista civile fosse del tutto indipendente dal sindacato del Parlamento.

Il presidente del Consiglio, Cairoli, rispondendogli si meravigliò anche di queste riserve, parendogli che ciò che non è discutibile negli altri paesi, tanto meno debba esserlo in Italia, ove la Dinastia seppe identificare i suoi destini a quelli della nazione.

Il deputato Cavallotti, alla sua volta, avrebbe voluto subordinata la discussione di questo disegno di legge a quella sulle condizioni finanziarie del paese, per aver così un criterio nel determinare la cifra della dotazione della Corona. Ma il presidente della Camera, Farini, gli osservò, che, affrettando la discussione di quel disegno di legge, egli aveva ubbidito ad un sentimento di alta convenienza.

E la discussione non andò oltre, tanto più che il disegno di legge si limitava a riconfermare puramente e semplicemente la precedente legge sulla dotazione della Corona. Quindi fu senz'altro approvato (1).

§ 5.

Dovarii ed appannaggi.

709. L'articolo 21 dello Statuto prescrive:

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggioranza, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse, ed al dovario delle regine.

Al debito che deriva allo Stato da questa disposizione statutaria si può ben affermare che la nazione, per mezzo dei suoi rappresentanti, provvide sempre decorosamente e nel maggior numero dei casi con unanime consenso. Onde quella mutua fiducia, che è così essenziale pel retto funzionamento dei pubblici poteri, ebbe grandemente ad afforzarsene.

La prima legge che, in ossequio all'anzidetta disposizione dello Statuto, venne innanzi al Parlamento fu quella che concedeva come *dovario* alla regina vedova di Carlo Alberto la somma di 500 mila lire annue. E ad essa se si fece un'opposizione, fu si può dire esclusivamente filologica, perocchè il deputato Ricci sostenne che la parola *dovario* non era italiana, e che andava sostituita con un'altra di miglior conio. La Camera, che su questo argomento aveva già ben altri peccati sulla coscienza, tirò via ed approvò la legge senz'altro nella tornata 25 febbraio 1850.

710. In quello stesso anno, e propriamente nella tornata 23 marzo 1850, fu discusso ed approvato un disegno di legge, con cui si assegnava in appannaggio al principe Ferdinando, duca di Genova, la somma di 300 mila lire annue,

(1) A scrutinio segreto il disegno di legge ebbe alla Camera 221 voti favorevoli e 15 contrari. In Senato fu approvato il 25 giugno 1880. Diventò legge dello Stato il 27 giugno 1880.

più l'uso del palazzo detto del *Genevese* in Torino, con annesse dipendenze. Ed alla legge stessa la Camera volle dare effetto retroattivo facendone decorrere gli effetti sin dal 1848.

Fu in quell'occasione che si discusse se doveva, anche per gli appannaggi ai principi reali, valere la regola della immutabilità prescritta per la lista civile dall'articolo 19 dello Statuto. E il deputato Jacquier sul proposito disse:

Il n'est pas de même de l'apanage d'un prince comme de la liste civile; la liste civile est fixée pour tout le règne et ne peut être diminuée, ni augmentée: l'apanage des princes peut être augmenté ou diminué selon les circonstances.

E questa fu la dottrina seguita poi in seguito dal nostro Parlamento.

Frattanto di lì a pochi anni, in freschissima età, moriva il principe Ferdinando; ed il Parlamento in attestato di gratitudine pei meriti suoi verso la patria, deliberò che fosse continuato al principe Tommaso, figlio del duca di Genova, lo stesso assegno che era stato attribuito al padre suo, nonostante che egli non avesse allora che due anni.

Notevole anzi ci pare, per la sua eccezionale irregolarità, il modo tenuto dal Governo, e consentito dal Parlamento, nel deliberare questo provvedimento; perocchè non fu già presentato per ciò un apposito disegno di legge, ma nel bilancio passivo del Ministero delle finanze per il 1856, il Ministero propose semplicemente di assegnare al principe Tommaso quella somma, che per legge era iscritta nei bilanci precedenti in favore del principe Ferdinando di Savoia. La Commissione del bilancio della Camera, per bocca del suo relatore Monticelli, fece sull'argomento questa semplice osservazione:

Il Ministero attribuì al principe Tommaso l'appannaggio di cui godeva il duca di Genova, di lui padre. Senza addentrarsi nella questione del diritto, la Commissione vi propone di stanziare la proposta somma.

E la Camera approvò senza discussione di sorta.

711. Con altri provvedimenti legislativi, adottati quasi tutti senza notevoli osservazioni, furono in seguito concessi, a titolo di spese di rappresentanza, al principe Eugenio di Savoia Carignano un assegnamento annuo di lire cento-

mila; a titolo di dote, una somma di 500 mila lire alle principesse Maria Clotilde, Maria Pia e Margherita di Savoia; a titolo di appannaggio un assegno di 500 mila lire annue al principe ereditario Umberto, da portarsi ad un milione in caso di matrimonio; ed al principe Amedeo la somma di 300 mila lire, da portarsi a 400 mila in caso di matrimonio.

Questi provvedimenti, siccome abbiamo accennato, non dettero luogo a contestazioni nel Parlamento: alcuni anzi furon votati quasi all'unanimità, e con entusiasmo, espresso dagli applausi della Camera; e questi furono i due disegni di legge con cui si decretava la dote delle due principesse Maria Clotilde e Maria Pia.

In occasione anzi del matrimonio della principessa Clotilde, la Camera deliberò di non tener seduta nel giorno della stipulazione dell'atto nuziale; e per due altri giorni poi sospese le sue tornate per dare agio ai deputati di recarsi a Genova a salutare la principessa, che salpava da quel porto per la Francia.

712. Mancò per la prima volta l'unanime assentimento della Camera quando si venne a discutere, nella tornata 23 dicembre 1870, un provvedimento col quale si faceva un assegnamento di 500 mila lire, a titolo di fondo di corredo, al duca d'Aosta, nominato Re di Spagna. A ciò per altro contribuì la forma prescelta dal Ministero per chiedere l'assenso della Camera a quel provvedimento, avendolo compreso in un disegno di legge per nuove e maggiori spese che riguardavano argomenti diversissimi.

Infatti il deputato Chiaves, che fu uno degli oppositori, non chiedeva altro se non che quella somma fosse domandata con uno speciale disegno di legge. Il deputato Melana bensì sostenne che una simile spesa doveva formare argomento di una legge speciale; e in ogni modo essa pareva a lui inammissibile, essendo la nomina del duca d'Aosta a Re di Spagna un fatto puramente dinastico, estraneo alla nazione ed al Parlamento. E quindi per ragioni costituzionali e di convenienza propose la reiezione di quella proposta.

La Camera però la approvò dopo che il ministro delle finanze, Sella, ebbe dimostrato che quella spesa, già in parte impegnata, era giustificata da ragioni di alta convenienza.

Nè passò poi senza contesa l'altro disegno di legge, discusso nella tornata 18 marzo 1873, col quale si ripristinava l'appannaggio del principe Amedeo, in seguito alla sua rinuncia al trono di Spagna. Le opposizioni però furono più di carattere politico contro il Ministero, che non si era opposto all'accettazione per parte del principe suddetto della Corona spagnuola, anzi che di merito contro la legge medesima: gli oppositori stessi infatti dichiararono di approvarla, per quanto essa non avesse, secondo l'onorevole Billia A., riscontro in nessun obbligo statutario. « Se io voto il disegno di legge, egli disse, non è che m'ispiri allo Statuto a cui la Commissione si richiama, perchè lo Statuto, se prescrive l'obbligo dell'assegno di appannaggio, non prevede la soluzione di continuità, che nel caso concreto è avvenuta. »

La teoria un po' speciosa non trovò grazia, tanto che nessuno si fermò neppure a confutarla; e la legge passò a grandissima maggioranza.

713. Ma dove si raccolsero le opposizioni più vive, per quanto improntate ad una grande convenienza di linguaggio, fu sul disegno di legge discusso nella Camera, nelle tornate 21 e 23 aprile 1883 per aumentare di 100 mila lire l'appannaggio del principe Tommaso.

I deputati Ferrari Luigi, Ceneri e Cavallotti sostennero non solo l'assoluta inopportunità della proposta di fronte alle non liete condizioni finanziarie ed ai gravi ed urgenti bisogni non soddisfatti del paese; ma ancora che essa non era in relazione con alcun obbligo statutario, perchè nessun articolo dello Statuto prescrive che si debba aumentare l'appannaggio di un principe, che già ne è provvisto per legge.

Il deputato Crispi sostenne invece un'opinione contraria; egli disse:

È un obbligo statutario quello che siamo chiamati ad adempiere; esso, al tempo stesso, è l'effetto di un'antica consuetudine, alla quale dovremmo esser legati, anche quando lo Statuto avesse serbato il silenzio sulla materia in discussione.

O repubblica o monarchia, i Governi sono quello che sono; hanno i loro obblighi come i loro diritti. Tra questi obblighi vi è quello di dare al capo dello Stato ed alla sua famiglia, i mezzi per mantenersi con decoro.

Il decoro della Corona è decoro della nazione.

E su questo punto della grande convenienza di non derogare a precedenti già stabiliti, creando una specie di diversità di trattamento fra principi egualmente meritevoli della considerazione della nazione, si rivolsero anche i discorsi del relatore della legge, Miceli, e del presidente del Consiglio, Depretis.

Ma gli oppositori insistettero nelle loro osservazioni, e presentarono il seguente ordine del giorno:

La Camera, avendo preso atto delle dichiarazioni recenti e precise del Governo, cioè doversi inesorabilmente far argine a qualunque maggiore spesa che non sia assolutamente indispensabile, ed essenzialmente necessaria;

Considerando che il disegno del Governo per aumento alla dotazione del duca di Genova non è giustificato da alcun articolo dello Statuto; che d'altro canto per le addotte necessità del bilancio rimangono ancora inadempite le più solenni e reiterate promesse del Governo di provvedimenti a sollievo dei percossi dalla miseria; per questi motivi rimanda la discussione sul merito della legge presente alla presentazione dei progetti che sodisfino ai previi impegni contratti dal Governo verso le classi bisognose.

A questo fu contrapposto l'ordine del giorno puro e semplice; e procedutosi su di esso ad una votazione nominale, risultò approvato con 245 voti favorevoli e 24 contrarii. Subito dopo, senza altra discussione, fu approvato il disegno di legge.

CAP. II - FUNZIONI DELLA CORONA

§ 1.

Discorso della Corona ed indirizzi di risposta.

714. La consuetudine ha consacrato anche presso di noi la usanza inglese dell'apertura delle Sessioni col discorso della Corona. Questo anzi è l'unico atto per mezzo del quale la Corona comunica direttamente con le Camere legislative.

In altri paesi anche la chiusura delle Sessioni è fatta o direttamente dal Capo dello Stato, ovvero per mezzo di un messaggio. In Italia invece si fa per decreto reale; e la buona consuetudine, *la creanza* anzi, come dice il Broglio, vuole che questo decreto non sia neppur letto alla presenza delle Camere.

Il discorso della Corona vien letto dal Re, ma è atto essenzialmente ministeriale: esso è in certo modo il compendio del programma del Gabinetto per la Sessione. Onde la sua compilazione suol essere affidata ad uno dei ministri, che per circostanze speciali a ciò abbia maggiore attitudine, e vien poi discusso in Consiglio di ministri.

Non è possibile definir precisamente quello che vi si debba contenere, nè ciò che vi debba esser taciuto. Certo niuna migliore occasione di questa per accennare alle grandi questioni della politica nazionale nei suoi rapporti con l'interno e con l'estero, ed agl'intendimenti del Gabinetto rispetto ad esse. E nelle tradizioni nostre, specialmente degli anni fortunosi che precedettero l'indipendenza e l'unità della patria, a questi criterii si tennero patriotticamente ligii Sovrani e ministri. Così che rimane fra gli altri memorabile il discorso della Corona all'aprirsi della Sessione parlamentare nel 1859 (10 gennaio), allorchè il re Vittorio Emanuele vi pronunziava, fra le acclamazioni dell'Assemblea, quelle parole che preludevano alla guerra d'indipen-

denza per l'unificazione della patria ⁽¹⁾; e l'altro nel 1871, allorchè al primo Parlamento riunito in Roma, il Re potè dire: « L'opera a cui consagrammo la nostra vita è compiuta. »

Quei due discorsi sono come l'alfa e l'omega della storia del nostro risorgimento; la quale a grandi tratti trovasi tracciata negli altri che fra quei due furono dal Re pronunziati in Parlamento.

715. Suole anche il Ministero fare indicare dal Re nel suo discorso le riforme ed i provvedimenti legislativi di maggiore importanza, che si propone di presentare al Parlamento durante la Sessione, per richiamare specialmente su di essi l'attenzione e le cure dei rappresentanti della nazione. Questa anzi suol essere la parte più controversa e discussa di simili documenti, siccome quella che più si presta a richiami per l'adempimento di promesse non attenute.

Ricorderemo a questo proposito alcune parole del deputato Corte. Nella tornata 27 maggio 1872 egli diceva:

I discorsi della Corona sono il programma, sono, direi, l'ordine del giorno del Ministero, che deve prevalere durante la Sessione e formare il soggetto dei lavori parlamentari. E così

(1) Riferiamo questa parte del discorso reale dal Resoconto della Camera dei deputati:

« L'orizzonte in mezzo a cui sorge il nuovo anno non è pienamente sereno (*sensu generale*); ciò non di meno vi accingerete con la consueta alacrità ai vostri lavori parlamentari.

« Confortati dall'esperienza del passato, andiamo risoluti incontro alle eventualità dell'avvenire. (*Vivissimi applausi*).

« Quest'avvenire sarà felice, riposando la nostra politica sulla giustizia, sull'amore della libertà e della patria. (*Acclamazioni vivissime e prolungate*).

« Il nostro paese piccolo per territorio, acquistò credito nei consigli dell'Europa, perchè grande per le idee che rappresenta, per le simpatie che esso ispira. (*S. M. pronunzia con energia queste parole, che destano profonda commozione nell'uditorio e sono accolte da clamorosi applausi*).

« Questa condizione non è scevra di pericoli, giacchè, mentre rispettiamo i trattati, non siamo insensibili al grido di dolore che da tante parti d'Italia si leva verso di Noi. (*S. M. pronunzia queste parole con voce commossa. La sala echeggia di bel nuovo di fragorosi applausi*).

« Forti per la concordia, fidenti nel nostro buon dritto, aspettiamo prudenti e decisi i decreti della divina Provvidenza. »

il discorso della Corona è sempre fatto per la Sessione che con esso viene aperta, e non mai per la Sessione susseguente. Ogni Sessione parlamentare essendo preceduta da un discorso della Corona, ne consegue che il Gabinetto ha il dovere, durante la Sessione stessa, di presentare tutte quelle leggi che nel detto discorso sono state indicate: ed io, costituzionalmente parlando, sostengo che il Ministero non può venir meno a questo impegno, senza lasciar supporre a tutti coloro che s'intendono di cose statutarie che, dopo il discorso della Corona, è sopravvenuto uno screzio tra il Capo dello Stato ed i suoi consiglieri responsabili.

716. Due volte soltanto i discorsi della Corona non furono personalmente letti alle Camere riunite dal capo dello Stato. La prima fu nel 1848, allorchè il re Carlo Alberto, trovandosi al campo, delegò il principe Eugenio di Carignano, luogotenente generale del regno, ad inaugurare la prima Legislatura. Ed in quella occasione anche gli indirizzi di risposta furono indirizzati al Principe Luogotenente.

La seconda volta fu nel 1869 (18 novembre) inaugurandosi la seconda Sessione della decima Legislatura. Il discorso della Corona fu allora letto, per delegazione espressa del Re, dal ministro guardasigilli Vigliani, nominato per l'occasione, con decreto reale, *Commissario regio*, essendo il Re tuttora sofferente per recente grave infermità.

Ecco come il verbale di quella tornata descrive la relativa cerimonia:

Fanno ingresso nell'Aula dei Cinquecento i commissari del Re infradescritti, annunziati ad alta voce da un usciere del Senato, ed i signori ministri, prendendo posto di fianco ed appiè del trono.

Il ministro dell'interno, Di Rudini, legge il decreto reale con il quale si dispone che, non potendo il Re inaugurare di persona la Sessione, aveva nominati commissari per l'inaugurazione della Sessione stessa, unitamente al ministro di grazia e giustizia, il cavaliere Des Ambrois, cavaliere del supremo Ordine dell'Annunziata, senatore del regno, ministro di Stato e presidente del Consiglio di Stato; il conte Luigi Cibrario, senatore, ministro di Stato, cavaliere dell'Annunziata; il cavaliere R. Conforti senatore e procuratore generale presso la Corte di Cassazione in Firenze; ed il cavalier Augusto Duchoqué, senatore, presidente della Corte dei Conti.

Il discorso, come abbiain detto, fu letto dal ministro di grazia e giustizia Vigliani: gl'indirizzi di risposta delle Camere però furono rivolti al Re.

717. Per tutte le altre inaugurazioni di Sessioni parlamentari, il Re in solenne forma pubblica, preceduto ed accompagnato dalla Regina e da quasi tutti i principi della famiglia reale, si è recato, durante il tempo che la capitale era a Torino, al palazzo Madama residenza del Senato; a Firenze nella sala dei Cinquecento, a Roma al palazzo di Montecitorio, residenze entrambe della Camera dei deputati; ed ivi nell'Aula massima trovavansi insieme riuniti senatori e deputati.

Al posto dove suol essere il banco della Presidenza, si innalza il trono ove il Re siede sempre a capo scoperto, e legge il discorso, che per consuetudine gli vien pòrto dal presidente del Consiglio. Intorno al Re sono i principi della famiglia reale, ed il posto alla sua destra spetta al principe ereditario; il quale però non suole occuparlo che allorchè ha raggiunta la maggiore età. Fino a quell'epoca assiste alla seduta reale dalla tribuna destinata alla Regina ed alle principesse della famiglia reale.

È costumanza dei principi reali italiani di rimanere in piedi durante la cerimonia; ed in piedi e disposti intorno al trono, sono anche i ministri, che intervengono vestiti della loro uniforme o di quella dei gradi, che per avventura occupano nell'esercito e nell'armata.

Invece i signori senatori e deputati sogliono essere invitati, a nome del Re, dal ministro dell'interno a sedere. Ed infatti essi assistono alla lettura del discorso seduti; e non si levano in piedi che per salutare il Re alla sua entrata ed all'uscita dall'Aula; ove, in via eccezionale, in quest'occasione soltanto si permette l'ingresso ad una guardia armata d'onore intorno al trono. Inoltre la polizia dell'Aula stessa e la distribuzione degl'inviti per assistere alla seduta reale sono straordinariamente di competenza del Ministero dell'interno.

Terminata la lettura del discorso della Corona, il ministro dell'interno dichiara aperta la Sessione del Parlamento.

A ricevere il Re, la Regina ed i principi reali, Senato e Camera sogliono delegare Commissioni speciali, estratte a sorte in riunioni private, che le due Assemblee sogliono

tenere il giorno precedente a quello dell'inaugurazione della Sessione.

In quanto alla scelta della residenza dell'una piuttosto che dell'altra Camera, niuna prescrizione vi ha presso di noi; ed il fatto stesso che in Torino questa cerimonia aveva luogo nell'Aula del Senato, mentre in Firenze ed in Roma ha luogo nell'Aula della Camera dei deputati, dimostra come neppur dai precedenti può dirsi stabilita una consuetudine. Certo finora prevalsero nella scelta criterii desunti unicamente dalla maggiore o minore capacità dell'Aula stessa. Ma forse converrà determinare con altri criterii questa scelta il giorno in cui sarà data stabile e degna residenza ai due rami del Parlamento; se pure non si vorrà per questa cerimonia destinare un'Aula speciale, in cui il trono sia stabilmente collocato, anzichè amovibile come ora è per necessità di spazio. Questi anzi sembrano gl'intendimenti della rappresentanza nazionale, che il deputato Crispi affermava con queste parole nella tornata 10 marzo 1881:

Io sono uomo all'inglese; e (mi permettano di dirlo coloro dei miei amici, i quali hanno idee più avanzate) tutte le volte che vi è una seduta reale, e che vedo disfare il seggio del presidente per costruire al suo posto un trono di legno, io mi sento umiliato!

A Londra le sedute reali si tengono nella Camera dei Pari, dove il seggio reale, di bronzo e d'oro, è permanente: e nessuno ha mai potuto sospettare che colà vi sia provvisoriamente, perchè il trono, come lo Stato, devono esser saldi e sembrar tali (*Bravo!*).

718. Uno dei primi atti a cui le Camere sogliono attendere appena costituite è quello di deliberare intorno agl'indirizzi di risposta al discorso della Corona.

E qui le consuetudini furono alquanto diverse nelle due Assemblee, e nelle varie epoche. Onde ci occorre tenerne parola partitamente.

In Senato l'articolo 66 del regolamento provvisorio del 1848 stabiliva:

I progetti d'indirizzo sono redatti da una Commissione, composta del presidente del Senato e di cinque membri, ciascuno scelto nel suo proprio ufficio, o dal Senato in seduta; ma sempre a maggioranza assoluta. Questi progetti sono sottomessi all'approvazione del Senato e trascritti, appena approvati, nel processo verbale delle sedute.

Con questo metodo fu nominata la Commissione, che, per delegazione del Senato, ebbe incarico di compilare il primo indirizzo di risposta al discorso della Corona, e di cui fu relatore il senatore Manno.

L'indirizzo fu letto nella tornata 22 maggio 1848, e molti emendamenti vennero presentati ai vari paragrafi di cui si componeva. Il senatore Plezza anzi, dopo che già si era discusso per un pezzo, presentò un altro indirizzo, da lui compilato, e chiese che fosse letto e messo in discussione come l'altro. Dopo lunga discussione, il Senato decise di concedere la priorità a quello compilato dalla Commissione nominata dal Senato, pur lasciando in facoltà del detto senatore di presentare i periodi del suo indirizzo a mo' di emendamenti a quelli della Commissione. E così fece; e per ben quattro tornate vi si discusse intorno, approvandosi l'indirizzo paragrafo per paragrafo, e votandosi poi l'insieme a scrutinio segreto.

Nella Sessione successiva, venne allo stesso modo nominata la Commissione per preparare l'indirizzo. Se non che nel discorso della Corona vi erano queste parole:

I miei ministri vi dichiareranno più partitamente quale sia la politica del Governo intorno alle questioni che agitano la penisola; e mi affido che siate per giudicarla sapiente, generosa e nazionale.

E siccome le spiegazioni del Governo vennero dopo che l'indirizzo era già compilato, e richiedevasi per ciò qualche mutamento, il Senato, uditanne la lettura, deliberò di rimandarlo agli Uffici (13 febbraio 1849). Il nuovo schema venne letto il 17 febbraio; ed avendo anche questo dato occasione a parecchi emendamenti, fu fatta la proposta di discutere di nuovo intorno ai medesimi negli Uffici. Il Senato però la respinse, rimandando invece l'esame degli articoli, ai quali si contrapponevano emendamenti, alla Commissione; e dipoi in due tornate successive lo approvava definitivamente e lo votava a scrutinio segreto.

Per varie altre Sessioni in seguito si continuò nel sistema di stampare questi indirizzi, e di votarli prima per paragrafi e poi in complesso a scrutinio segreto. Ma nella Sessione del 1852 s'introdusse la consuetudine di discutere l'indirizzo appena letto e di votarlo soltanto per alzata e seduta.

719. Due altre volte in seguito si tornò al sistema di votare questi indirizzi a scrutinio segreto, e fu nelle Sessioni del 1857 e del 1860. Ma anche prima si era abbandonata la discussione per paragrafi; e ben di rado si era fatta quella sul complesso, nè si erano presentati emendamenti. Anzi nel 1855 (13 novembre) il senatore di Castagnetto, pur deplorando che alla prima delle sue deliberazioni in quella Sessione il Senato non si trovasse in numero, credè di proporre che in considerazione dell'urgenza dell'atto, fosse delegato al presidente l'incarico di compilare l'indirizzo di risposta al discorso della Corona, che sarebbe stato letto poi ed approvato dal Senato, allorchè si fosse trovato in numero. Al che il presidente rispose:

Veramente non essendo il Senato in numero, io non potrei mettere a deliberazione tale proposta: ma siccome pare che nel caso d'urgenza in cui ci troviamo, questo forse sia il solo modo di provvedere senza discapito all'obbligo cui vogliamo soddisfare; se non viene fatta osservazione in contrario, l'ufficio di Presidenza si terrà per investito di questo mandato di fiducia, cui procurerà di soddisfare nel miglior modo che per lui si possa.

Pare conseguenza stessa del mandato commesso all'ufficio di Presidenza, che l'indirizzo da proporsi debba rivestire la forma semplicemente di un omaggio a Sua Maestà; e ringraziarla delle cordiali espressioni che egli ha usato verso il Parlamento.

Nell'anno successivo si ripeté la proposta; e così nei seguenti fino ad ora, che è sempre in vigore la detta consuetudine, sanzionata in certo modo dalla disposizione del Regolamento (articolo 91), la quale ammette che sia in facoltà del Senato « d'incaricare della compilazione degli indirizzi l'ufficio di Presidenza. » Onde dal 1855 i detti indirizzi di risposta al discorso della Corona sono compilati o da un vice-presidente o da un segretario del Senato; e non uscendo essi d'ordinario dalla semplice forma di un omaggio e quasi di una parafrasi del discorso della Corona, non dettero luogo quasi mai più a discussione di sorta. Questo concetto infatti veniva riconfermato l'11 di aprile 1860 con l'unanime assentimento del Senato a queste parole del suo presidente: « Domanderò ancora se resta poi inteso che il tenore di questa risposta sia lo stesso che per gli anni passati; cioè piuttosto un omaggio di riverenza e di affetto a Sua Maestà, che un atto politico del Senato. »

In seguito dalla Commissione incaricata dal Senato di studiare le modificazioni da apportare al Regolamento, veniva presa in esame una proposta del senatore Astengo, il quale proponeva l'inserzione nel Regolamento stesso di un provvedimento « col quale sia prescritto che la lettura e l'approvazione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, debbano farsi in comitato segreto e non ne sia permessa la pubblicazione prima che l'indirizzo sia stato presentato a Sua Maestà. »

La Commissione approvava la proposta modificazione (1), ma il Senato non credè di dare ad essa il suo assentimento.

720. Il Regolamento provvisorio della Camera dei deputati nel 1848 aveva la seguente disposizione:

Art. 69. I progetti d'indirizzi sono redatti da una Commissione composta del presidente della Camera e di sette membri, ciascuno scelto nel suo proprio ufficio, o dalla Camera in seduta, ma sempre a maggioranza assoluta. Questi progetti sono sottomessi all'approvazione della Camera e trascritti appena approvati nel processo verbale delle sedute.

In conformità di questa prescrizione fu preparato il primo indirizzo di risposta alla Corona; anzi ciascun Ufficio in vece di uno, nominò all'uopo due commissari.

L'indirizzo era distinto in paragrafi numerati, e la discussione, incominciata il 29 maggio 1848, si svolse partitamente intorno a ciascuno di questi paragrafi, ed anche sul complesso; tanto che il deputato Barralis credè di fare queste avvertenze generali, che stimiamo non inutile di qui riportare:

Il tener dietro a ciascuno dei paragrafi del nobile discorso di apertura, è servile troppo, qualora la gravezza dei concetti nol richiegga. I rappresentati del popolo in questa Camera elettiva, tributati i sensi della profonda loro gratitudine al Monarca, ed impegnata la loro fede a mantenerlo glorioso e forte sul trono costituzionale, debbono immediatamente accennargli con rispettosa franchezza quali siano i giusti desiderii e quali le speranze della nazione; debbono assicurarlo della fiducia che hanno negli attuali ministri; e debbono promettergli lo schietto loro concorso in tutte le determinazioni che nel regime interno, come nelle relazioni con l'estero, tenderanno a far grande, prospera e rispettata la patria.

(1) Vedi relazione Manfrin, 17 dicembre 1880, pag. 115.

Per ben sette tornate la Camera discusse intorno a questo indirizzo, percorrendo per lungo e per largo non solo tutto il campo delle questioni politiche, ma entrando spesso in dispute puramente filologiche e grammaticali. Onde il Brofferio ebbe a scrivere su questo proposito, che « non entrava in campo soltanto la politica, la filosofia, la giurisprudenza, la storia, la retorica, persino la grammatica, tutto era buono per salire in bigoncia e farla da precettore ⁽¹⁾. »

Il cattivo vezzo continuò nella Sessione successiva. Anzi degna di nota ci pare una deliberazione della Camera del 12 febbraio 1848, come conclusione di una interpellanza del deputato Brofferio sull'indirizzo del Gabinetto, con la quale si approvava la seguente proposta del deputato Valerio: « La Camera, riserbandosi di esternare il suo giudizio sulla politica del Ministero in occasione della risposta al discorso della Corona, passa all'ordine del giorno. »

Il 23 di quel mese infatti incominciò la discussione del detto indirizzo, e la Camera vi si indugia intorno per ben sette tornate; e non lo vota a scrutinio segreto che nel 2 marzo 1849, dopo che il presidente ebbe dichiarato che si sarebbe rimasti in seduta permanente fino all'adozione dell'indirizzo stesso.

721. Gl'inconvenienti di un tale sistema e d'una discussione così ampia e sconfinata dovevano apparir manifesti; onde nella Sessione successiva del 1849 (14 agosto), lo stesso deputato Valerio osservò, che l'uso di fare *una giostra* in occasione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, non era che l'infelice copia d'un sistema francese; e riconoscendo « che una escursione per lungo e per largo, senza confini e senza misura, nei campi della politica, non era nè di giovamento, nè di decoro alla Camera » propose di abbandonare l'uso fino allora seguito, di non dare importanza politica a questo indirizzo, e di farlo compilare da uno dei membri più giovani fra i deputati della maggioranza, il quale avrebbe dovuto raccogliere le opinioni dei partiti della Camera.

Il deputato Cavour appoggiò strenuamente questa proposta, che era in sostanza conforme agli usi inglesi, e solo

(1) BROFFERIO, *Storia del Parlamento Subalpino*, vol. 1° cap. 2, pag. 60.

vi fece un emendamento, nel senso che dovesse esser lasciato alla Presidenza piena balla nella scelta del compilatore dell'indirizzo. In Inghilterra questi era scelto sempre fra gli amici del Ministero; ma il conte di Cavour non istimò opportuno di seguire per allora egual sistema presso di noi.

La Camera approvò senza opposizione questa proposta, non ostante che vi ostasse in parte il disposto del regolamento. E delegato dal presidente il deputato Rosellini a scriver l'indirizzo, questi lo lesse nella tornata 22 agosto, e la Camera lo approvò per alzata e seduta, senza alcuna discussione.

Nella sessione successiva (31 dicembre 1849) la Camera delegava al presidente la nomina del compilatore dell'indirizzo; ed egli, dopo aver riconfermato che il detto indirizzo doveva considerarsi *come una semplice forma di complimento*, nominava il deputato Boncompagni. L'indirizzo fu letto ed approvato senza discussione il 5 gennaio 1850.

722. L'anno appresso (25 novembre 1850) il presidente della Camera, Pinelli, in conformità della consuetudine invalsa nelle due precedenti Sessioni, diede incarico — per mandato avutone dalla Camera — allo stesso deputato Boncompagni di compilare l'indirizzo di risposta al discorso della Corona.

Quest'indirizzo il deputato Boncompagni lesse nella tornata successiva: ma per alcune allusioni di carattere politico sulle relazioni del Piemonte con la Corte di Roma in esso contenute, il deputato Brofferio ne chiese preventivamente la stampa, per poter discutere alcuni punti sui quali egli stimava discordi le opinioni dell'Assemblea. S'impegnò allora su questo incidente una viva e lunga discussione. Il deputato Valerio osservò, che fino a quando questi indirizzi si limitavano ad una parafrasi di puro complimento, meglio era non farne oggetto di discussione; ma quando l'indirizzo diventava l'espressione di un pensiero politico, allora non si poteva impedirne la discussione alla Camera.

Il deputato Boncompagni pregò invece la Camera di accettare il suo indirizzo, se era conforme alle sue vedute, e di respingerlo se era contrario; ma senza aprire intorno ad esso una inopportuna discussione. Ed avendo il depu-

tato Buffa osservato, che l'indirizzo stesso oltrepassava i limiti del mandato conferito all'estensore, e che per ciò doveva compilarne un altro, il deputato Boncompagni dichiarò di ritirarlo, appunto per evitare una discussione.

Se non che il presidente Pinelli avvertì che ciò sarebbe stato poco regolare, giacchè, essendo stato fatto quell'indirizzo per incarico della Camera, questa sola poteva deliberare sul medesimo. La Camera per altro consultata, consentì il ritiro di detto indirizzo.

723. Fu in quell'occasione che il deputato Valerio dimostrò come il sistema inglese non escluda, nè impedisca per nulla la discussione di simili indirizzi. In Inghilterra, egli disse, un deputato della maggioranza (1) viene incaricato di presentare l'indirizzo di risposta: un membro dell'opposizione d'ordinario si alza, presenta un controprogetto, un'aggiunta o un emendamento, ed appena presentato lo svolge, indicando quale linea di condotta intenda seguire l'opposizione nel corso della Sessione. E siccome gl'inglesi sono parchi di discorsi, un solo membro del partito ministeriale replica al discorso del membro dell'opposizione; e dopo si viene ai voti.

Il presidente della Camera a queste osservazioni del deputato Valerio aggiunse, che non si poteva neppur presso di noi interdire qualsiasi discussione intorno a questi indirizzi: solamente anzi che punto per punto, essa doveva farsi sul complesso dell'indirizzo stesso. E il ministro Cavour confermò alla sua volta che in Inghilterra è generalmente accettato, senza osservazioni, l'indirizzo letto da un membro della maggioranza: ma può esservi il caso di qualche mutazione; e allora s'impegna la discussione sull'indirizzo, e quindi sulla politica ministeriale. Può l'opposizione non stimar opportuno di scegliere questo terreno per impegnar battaglia col Ministero, ma quando lo vuole, è in sua facoltà di farlo. Quindi continuò:

Allorquando la Camera, sulla proposta del deputato Valerio, decideva di seguire l'esempio inglese, a ciò era mossa, non solo dal desiderio di evitare le lungaggini dell'antico sistema, ma

(1) Suol essere uno dei più recenti, che fa in questa occasione il suo discorso *virginale* — *maiden speech* — e che si presenta alla Camera in uniforme o in abito di gala (*full dress*). Vedi BROGLIO, Op. cit., pag. 161.

anche dal pensiero che l'occasione del discorso della Corona non fosse la più opportuna per impegnare una discussione politica. Questo non venne stabilito con un articolo di regolamento, nè vi fu nemmeno formale proposizione intorno a ciò; ma questo seguì per comune consenso espresso da varii oratori, che questo indirizzo cioè dovesse essere estraneo a tutte le convinzioni politiche che dividono i varii partiti della Camera, e che doveva piuttosto essere una espressione dei sentimenti in cui tutti concorrono.

In ciò noi ci allontanavamo dal sistema inglese, perchè questo reputa l'indirizzo come una parafrasi del discorso della Corona, e quindi una sanzione della politica di cui il discorso della Corona è l'espressione: il sistema da noi adottato all'incontro, mentre accettava la forma materiale inglese, era diverso nello scopo, poichè la Camera non voleva impegnare in quest'occasione una discussione politica.

Il sistema però adottato nell'anno scorso non toglie per nulla il diritto ad un sol membro della Camera di impegnare una discussione all'occasione di questo indirizzo: ciaschedun deputato ha questo diritto; e rimane solo a vedersi se sia o no opportuno di esercitarlo. Nemmeno la maggioranza può esser giudice di questa opportunità: ma ciascheduno dei membri ne è giudice nella propria coscienza.

Il deputato Brofferio alla sua volta soggiunse:

Ciò che veramente importa è che il discorso della Corona porti l'impronta della Camera, non di un membro di essa. Si dice che non vuolsi che un complimento al principe, che una semplice parafrasi delle parole emanate dal Trono: sia pure; ma dei complimenti ve ne sono di tutti i colori, e delle parafrasi se ne fanno in molti modi; quindi il giudizio ponderato della Camera è necessario. In tal guisa senza costituirsi servili imitatori della Francia o dell'Inghilterra, provvederemo alle cose nostre con domestico consiglio.

La Camera, come abbiamo detto, autorizzò il deputato Boncompagni a ritirare il suo indirizzo ed il presidente incaricò il deputato Brofferio, che apparteneva all'opposizione, di compilarne un altro. Il quale fu poscia approvato il 28 novembre 1850. E senza discussione e come *atti di semplice complimento* (6 marzo 1852) furono anche approvati gli altri indirizzi, compilati sempre da un deputato designato dal presidente per incarico della Camera, sino alla Sessione del 1857. In quell'anno (9 gennaio) l'indirizzo presentato dal deputato Buffa diede occasione ad un'istanza

del deputato Sineo, affinché fosse stampato e distribuito e quindi venisse determinato un giorno per discuterlo. La Camera consentì; ma nella tornata stabilita sorse da parte dell'estensore stesso, il deputato Buffa, la proposta pregiudiziale, poichè egli disse che quell'indirizzo, compilato secondo le tradizioni della Camera, non poteva formar tema di discussione politica. E soggiunse:

È noto che in Inghilterra la risposta al discorso reale è, per così dire, fatta nel gabinetto dei ministri, e che quantunque sia esposta da un deputato, rappresenta un vero programma ministeriale. Quindi avviene che quando un deputato propone un emendamento, si fa una questione di gabinetto. Ma qui la risposta al discorso della Corona non è fatta nè da ministri, nè sotto la loro responsabilità neppure apparente. L'elezione di chi deve farla viene dal presidente della Camera, e quegli che la presenta non ha altra responsabilità che la propria. Infatti quand'anche la risposta da me presentata fosse respinta, tutti riconoscono che non ne verrebbe per questo una questione di gabinetto... Da ciò è risultato un sistema nostro proprio, un sistema piemontese.

Il ministro Cavour confermò con altre osservazioni la bontà di questo sistema, assai preferibile a quello prevalso in Francia, ove il credito delle istituzioni parlamentari era molto scaduto dal vedere la Camera per intiere settimane discutere vanamente sopra mere parole, tanto che quel consesso parve mutato in un'adunanza di retori. Nè per ciò veniva ristretto il diritto di sindacato della Camera sulla condotta politica del Gabinetto, perchè a ciò si poteva adempiere molto più efficacemente col diritto d'interpellanza, che avrebbe dato ai consiglieri della Corona maggior libertà di prender parte a questi dibattimenti. « Io dichiaro francamente, egli diceva, che se si adottasse il sistema del quale sinora noi ci mostriamo alieni, sarei costretto ad essere molto più parco nelle mie risposte, molto più cauto nel mio discorso, che non trovandomi soltanto di fronte ad un interpellante; nel qual caso le mie parole non hanno da avere un'influenza sopra un atto così tanto solenne quanto un indirizzo della Camera alla Corona... »

E la Camera, mostrandosi anch'essa della stessa opinione, approvò senz'altro l'indirizzo del deputato Buffa; così come approvò poi gli altri sino alla Sessione del 1863.

724. Un nuovo regolamento della Camera di quell'anno stabiliva (art. 74): « I progetti d'indirizzo sono preparati da una Commissione composta dal presidente della Camera e da cinque deputati scelti dalla Camera a maggioranza assoluta, a meno che la scelta non sia dalla Camera stessa delegata al presidente. »

Il deputato Mellana chiese che si determinasse in precedenza se l'indirizzo di risposta al discorso della Corona dovesse essere un semplice complimento, una parafrasi del discorso stesso, oppure una risposta tale da dare occasione ad una discussione politica. Al che il deputato D'Ondes-Reggio rispose, che nulla doveva essere prestabilito; e che doveva lasciarsi alla Commissione di adempiere al suo compito, salvo alla Camera di discutere o no sui termini della progettata risposta.

E così fu tacitamente stabilito, delegandosi al presidente la nomina dei cinque membri della Commissione.

Il presidente nel nominarla fece in modo che i partiti della Camera vi fossero tutti rappresentati; ed il deputato Tenca fu l'estensore dell'indirizzo che venne poi approvato, dopo breve discussione preliminare, nel 1° giugno 1863.

Nella Sessione successiva (15 dicembre 1865) si tornò da capo a discutere se questi indirizzi dovessero come ogni altro documento parlamentare, esser stampati e distribuiti, per esser poi discussi e votati in un giorno prestabilito. La Camera deliberò affermativamente: e fu in quell'occasione che il deputato D'Ondes-Reggio espresse il pensiero, che poteva convenire qualche volta che simili indirizzi non fossero semplici parafrasi dei discorsi della Corona.

Fu poi quell'indirizzo approvato nella tornata 18 dicembre 1865, dopo brevi osservazioni del deputato Mantegazza, che richiamò l'antica consuetudine di approvare o respingere l'indirizzo senza discuterlo; e del deputato Crispi, che affacciò dubbi sulla convenienza di seguire questa consuetudine, che però non combatteva, pur non essendo abbastanza contento.

725. In seguito più volte fu riconfermata la dottrina, che la risposta al discorso della Corona doveva considerarsi come una parafrasi, dettata da un atto di cortesia, del discorso fatto dalla Corona (1). Ed allorchè nella tor-

(1) Vedi tornate 11 gennaio e 4 aprile 1867.

nata 24 novembre 1869 il deputato D'Ondes-Reggio chiese, che l'indirizzo compilato dal deputato Chiaves fosse stampato e venisse stabilita una tornata per la sua discussione, il deputato Mancini vi si oppose *in nome della consuetudine parlamentare italiana*, con queste parole:

Noi non abbiamo mai considerato la risposta al discorso della Corona come una espressione più o meno esatta delle nostre idee politiche. Abbiamo preferito imitare il paese classico delle libertà costituzionali, dove si evita una discussione in simigliante occasione: si prende soltanto l'opportunità di attestare i sentimenti della Camera verso la Corona ed il Capo dello Stato.

La Camera consentendo in questa opinione, approvò senza discussione l'indirizzo; e da questa consuetudine non si discostò poi mai più fino al 14 giugno 1886.

In quella tornata il deputato Marcora chiese che l'indirizzo di risposta al discorso della Corona fosse in precedenza stampato e distribuito, e poichè pareva risultare qualche dubbio sulla consuetudine fino allora seguita dalla Camera sul proposito, il presidente Biancheri così la richiamò:

L'onorevole Marcora invoca le consuetudini per quanto hanno tratto alla stampa ed alla distribuzione della risposta al discorso della Corona. Ora mi permetta egli di ricordare che queste consuetudini non esistono punto. È esatto quanto è stato da lui affermato, che la lettura dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona debba essere iscritta nell'ordine del giorno; così si fece nelle precedenti Legislature. Ed evidentemente, quando si legge cotesto indirizzo, rimane il diritto in ciascun deputato di farne oggetto di discussione, perchè è un atto della Camera (*Bene!*) Ma in quanto al darlo alle stampe, ciò non è nelle consuetudini nè nelle prescrizioni del regolamento.

La Camera dopo lunga e vivace discussione, deliberò di far dare lettura immediatamente dell'indirizzo, compilato dal deputato Bonghi; e terminata questa lettura, il presidente dichiarò che il detto indirizzo sarebbe stato stampato, distribuito ed iscritto nell'ordine del giorno della seduta successiva.

Intanto al presidente del Consiglio, Depretis, che aveva ricordato la sapiente consuetudine del Parlamento italiano, di non fare una discussione politica a proposito di questi indirizzi, e di non dipartirsi da essa senza ragione, dal

momento che la discussione sulla politica del Gabinetto poteva farsi col mezzo d'interpellanze, il deputato Crispi rispose:

Io credo che sia stato un pessimo sistema quello di passare in silenzio uno degli atti più importanti del Parlamento. Se all'iniziarsi della Legislatura la Camera fosse chiamata a fare una ampia discussione sulla politica interna ed estera del Governo, il Ministero si troverebbe a suo agio qualora, dopo questa discussione, potesse avere un voto favorevole. Allora comincerebbero i lavori fecondi della Camera, e non saremmo poscia inondati da una valanga d'interpellanze e di interrogazioni, le quali pigliano sempre il tempo migliore delle Sessioni legislative... Conviene oggi continuare nel sistema antico? È questo che la Camera dovrebbe decidere; ma, prima di decidere ciò, credo che non sarebbe di danno a nessuno che i deputati avessero sotto gli occhi la risposta al discorso della Corona, che è la sintesi del pensiero nazionale, come il discorso della Corona fu il programma dei lavori legislativi.

Nella tornata successiva, prima ancora che si aprisse la discussione sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona, l'estensore di esso, deputato Bonghi, a nome della Commissione dichiarò, che non avendo creduto questa di doversi dipartire dall'antica consuetudine cioè « che questo indirizzo non dovesse essere altro che una parafrasi cortese del discorso del Re, in cui la Camera a ciò che il Re aveva detto aggiungeva la espressione di quei sentimenti morali e patriottici, che si fossero destati in seguito alle parole di Sua Maestà; » ed avendolo con questi intendimenti soltanto compilato, la Commissione si sarebbe astenuta dall'intervenire nella discussione altro che per dare schiarimenti, se qualcuno ne avesse domandati, sulle parole dell'indirizzo stesso.

Infatti ai tre discorsi pronunziati dai deputati Fortis, Arbib e Bonfadini nessuno rispose nè dai banchi dei ministri, nè da quelli della Commissione; salvo il relatore Bonghi per ripetere con queste parole il suo proponimento di non discutere:

« Io mi sono opposto per parte mia e mi opporrei ancora alla discussione dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona e di conseguenti mozioni, perchè la storia m'insegna che i regimi parlamentari non hanno avuto mai discussioni più confuse e più vane, che li hanno poi screditati presso i popoli e che hanno

contribuito a distruggerli, che le discussioni sulle risposte ai discorsi della Corona. Ed i troppo giovani per loro fortuna, o i troppo distratti per loro sventura, rileggano la più noiosa delle storie moderne, la storia del Parlamento di Francia, e se ne persuaderanno.

Di fronte a questa dichiarazione, il deputato Fortis, protestando contro un simile sistema, che interdiceva la discussione di un atto della Camera, dichiarò di non presentare alcuna mozione. E la Camera approvò senz'altro l'indirizzo.

726. Approvati gl'indirizzi di risposta ai discorsi della Corona dalle due Camere, esse sogliono, per estrazione a sorte, incaricare una Commissione che insieme all'ufficio di Presidenza presenta al Re i detti indirizzi. Di quella della Camera dei deputati fa parte di diritto l'estensore dell'indirizzo.

Le deputazioni del Parlamento sono informate per mezzo del prefetto di palazzo del giorno in cui saranno ricevute dal Re; e si recano presso di lui in forma pubblica.

Delle risposte poi che il Capo dello Stato suol fare dopo la lettura di questi indirizzi, e che d'ordinario sono di pura cortesia, i presidenti, con la maggior precisione possibile, danno conto alle rispettive Assemblee in pubblica tornata.

§ 2.

Sanzione e promulgazione delle leggi e diritto di veto.

727. Uno dei modi coi quali il Re partecipa al potere legislativo, e forse il più essenziale, è quello della *sanzione* che appone ai disegni di legge, approvati dalle due Camere, onde essi acquistano complemento e perfezione di legge.

In Inghilterra la sanzione della legge si dà sempre in Parlamento o personalmente dal Re, o per mezzo di lordi commissari; e colà è appunto il Re nelle Camere che costituisce il Parlamento, di cui egli è *caput, principium et finis*. Presso di noi invece non è ammesso l'intervento personale o per delegazione del Re in Parlamento per sanzionarvi le leggi. Sono i ministri che in ispeciali e perio-

diche udienze sottopongono alla firma sovrana i provvedimenti legislativi approvati dalle due Camere; e, in casi eccezionali, sollecitano per ciò udienze straordinarie.

La sanzione è un vero atto di potestà regia, e viene dal Re esercitato di sua assoluta autorità, e più come esercizio di una prerogativa, che come funzione inerente all'ufficio suo di Capo del potere esecutivo. Perciò lo Statuto nostro dice: « Il Re solo sanziona le leggi e le promulga. »

Ben inteso che tutto ciò che fa la Corona costituzionalmente, s' intende consigliato da un ministro responsabile; e come è ammesso che si possa discutere in Parlamento dell'uso di ogni prerogativa regia, esercitata sotto la responsabilità dei ministri, così naturalmente può discutersi intorno a quella che riguarda la sanzione della legge.

Se ne discusse infatti lungamente nella Camera dei deputati e nel Senato nel settembre 1849 a proposito di un disegno di legge per l'alienazione di rendita redimibile, creata in dipendenza della legge 12 giugno 1848.

Quella legge non aveva avuta la sanzione regia che tre mesi dopo che era stata approvata dai due rami del Parlamento, ed in un periodo in cui non solamente le Camere erano prorogate per chiusura di Sessione, ma quando quella dei deputati era stata addirittura disciolta.

Ora si sostenne da vari oratori nella Camera (4 settembre 1849), che cessando nel Parlamento, cessa anche nel potere esecutivo ogni facoltà legislativa. Ed il deputato Pescatore, tra gli altri, affermò, in mezzo all'assenimento della Camera, « che il regio potere, come partecipante al potere legislativo, non può esercitare queste sue funzioni mentre non siede il Parlamento, nemmeno per sanzionare leggi dal Parlamento stesso già votate. »

Come conseguenza di questo concetto, fu approvato un preambolo al disegno di legge in discussione, nei termini seguenti:

Considerando non essere stata regolare la creazione della rendita fatta con gli atti del 12 e 16 giugno 1849 dal potere esecutivo, che promulgava e sanzionava come legge, dopo la chiusura del Parlamento, una provvidenza temporaria dal medesimo adottata, oltre due mesi prima, ecc.

Venuto il disegno di legge in Senato (14 settembre 1849) fu risolledata l'identica questione, e vi si discusse intorno

lungamente. Ivi però fu vivamente combattuta la massima, che era prevalsa nella Camera dei deputati, cioè che la sanzione reale e la promulgazione della legge debbano intervenire nel frattempo che durano le Sessioni del Parlamento; e che la facoltà legislativa del Re spiri, o almeno sia sospesa, dal momento che il Parlamento stesso vien prorogato. Si dimostrò da varii oratori che questa massima era contraria agli usi nostri e degli altri paesi retti da governi rappresentativi; ed era restrittiva della prerogativa reale. Onde prevalse nell'Alto Consesso il concetto, che la legge sia perfetta soltanto allorchè ha avuto la sanzione del Re, la quale evidentemente deve seguire l'approvazione del Parlamento: ma il termine dentro il quale il Re deve esercitare il suo diritto non è prefisso dallo Statuto, nè può stabilirsi con interpretazioni arbitrarie. E per conseguenza non ammise il preambolo che la Camera dei deputati aveva messo innanzi al disegno di legge.

Ritornato di poi alla Camera quel disegno di legge, vi fu senz'altro approvato, per ragioni urgenti di convenienza, relative al merito della proposta; ma la Commissione incaricata di riferire sul medesimo, credè di insistere lungamente sull'irrefutabile esattezza costituzionale del concetto prevalso la prima volta nella Camera, rispetto alla tardiva sanzione e promulgazione della legge; e concluse la sua relazione con queste parole:

La vostra Commissione vi propone di adottare di nuovo la legge che avete voi stessi formolata, prescindendo dal sovrapporre il preambolo; non senza tralasciare di dichiarare nel modo il più esplicito, che voi non intendete per nulla di attenuare l'effetto del vostro voto precedente, in cui la vostra Commissione unanime crede che dovete persistere. Avvertirete con ciò il potere esecutivo e la nazione, che nessuna efficacia costituzionale potrà mai attribuirsi a qualsiasi provvedimento divergente da quei principii cui avete posto il suggello del vostro voto.

L'approvazione di quel provvedimento in fatti erasi considerata, come altrove abbiamo detto (Vedi n. 547), siccome un *bill* d'indennità.

E la dottrina svolta in quell'occasione venne tradotta nella legge 23 giugno 1854 (arti. 3^o) dalla quale stabilivasi:

Le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione, che ne è fatta dal Re, prima dell'apertura della Sessione parlamentare successiva a quella in cui furono votate, salvo che nella legge medesima non sia stabilito un altro termine alla promulgazione.

728. Il protrarsi delle Sessioni oltre il termine prescritto dallo Statuto ha reso possibili peraltro ritardi non lievi nella sanzione e promulgazione di alcune leggi.

Memorabile fra tutti il precedente dei ritardi nella promulgazione delle leggi sui redditi di ricchezza mobile, e sul dazio di consumo, per le quali il ministro delle finanze Minghetti chiedeva una proroga dei termini in cui le leggi stesse avrebbero dovuto andare in vigore, con un disegno di legge presentato alla Camera il 22 giugno 1884. Nella relazione che precedeva il detto disegno di legge era detto:

Lo schema di legge, da questo e dall'altro ramo del Parlamento adottato, fin dallo scorcio del passato anno, sul dazio di consumo non fu ancora fatto legge per la sovrana sanzione, nè promulgato. Il somigliante avvenne dello schema sui redditi della ricchezza mobile, il quale fu votato nei primi mesi dell'anno corrente.

La Camera, che discusse ed approvò il detto disegno di legge il 15 luglio 1864, non solo non fece alcuna osservazione su questo lunghissimo ritardo nella promulgazione della legge stessa, ma non credè neppure di farne sulla regolarità di prorogare i termini esecutivi di leggi, che non erano ancora sancite e promulgate.

È ben vero che il ministro stesso proponente aveva preveduta questa obiezione, ed aveva creduto di eliminarla, osservando, che i detti termini si prorogavano nella supposizione che le leggi fossero promulgate, di modo che la proroga stessa non avrebbe avuto effetto se non in seguito al fatto compiuto della promulgazione di quelle leggi. Ma in altra occasione, quando si discuteva nella Camera appunto l'articolo 4 del detto disegno di legge sul conguaglio della imposta fondiaria, si era osservato che non era corretto neppur di citare gli articoli di una legge non ancora sancita, nè promulgata.

729. Si sono affacciati dubbi se sia corretto di prescrivere in una legge, che la sua promulgazione debba, come che sia,

subordinarsi a quella di altra legge da approvarsi dal Parlamento. E non si può dire che vi sia nemmeno su di ciò una giureprudenza costante nelle nostre Camere.

Infatti nel disegno di legge sulla tassa di ricchezza mobile, approvato dalla Camera il 21 luglio 1863, nell'articolo 36 si prescriveva come condizione dell'esecutorietà della legge, che fosse entrata in vigore nello stesso tempo quella del conguaglio; altrimenti l'efficacia ne sarebbe stata prorogata in modo che di ambedue fosse contemporaneo l'effetto. Il Senato però non ammise questa connessione fra le due leggi, e togliendo il detto vincolo, rese l'una indipendente dall'altra. Tuttavia il ministro delle finanze, Minghetti, nella relazione al disegno di legge anzidetto, relativo alla proroga dei termini delle leggi sul dazio di consumo e sulla tassa di ricchezza mobile, scriveva:

È bensì vero che il Senato, modificando in questa parte il progetto, credette di dover rompere questo vincolo di connessione fra le due leggi; ma io in ogni incontro dichiarai, nè ebbi, in verità, contraddicente alcuno, che il vincolo, dirò così morale fra le due leggi esisteva sempre, e che mi sarei regolato come se la condizione della contemporaneità della loro esecuzione fosse scritta per volontà dei legislatori.

Ed infatti poi la legge sulla ricchezza mobile fu promulgata contemporaneamente a quella sulla perequazione, non ostante che quest'ultima fosse stata approvata dal Parlamento assai più tardi.

730. Un altro precedente sulla stessa questione si trova nella tornata 24 marzo 1873, allorchè il ministro delle finanze Sella dichiarava alla Camera, che non avrebbe dato corso ad un disegno di legge, che aboliva la tassa del palatino nel Mantovano, se la Camera non ne avesse prima approvato un altro ad esso relativo.

Il deputato Brescia Morra criticò quest'affermazione del ministro, che poteva importare una menomazione dei diritti del Parlamento. Ma il ministro Sella rispose, che era precisamente nelle consuetudini di non sottoporre alla firma reale una legge, che contemporaneamente ad un'altra, la quale con la prima avesse relazione. Ed il presidente della Camera, Biancheri, intervenendo nella discussione, fece queste dichiarazioni:

Debbo osservare che l'onorevole ministro non ha postò una condizione all'approvazione di questo disegno di legge; ma ha

dichiarato che, qualora non fosse approvato il nuovo disegno di legge, che ha testè presentato, si servirebbe del diritto che spetta al potere esecutivo, quello cioè di non sottoporre all'approvazione sovrana la legge che discutiamo. L'esercizio di questo diritto può essere sindacato dalla Camera, poichè essa può domandar conto al Ministero del motivo per cui non ha sottoposto alla firma sovrana una legge da essa approvata; ma non può togliergli questo diritto, che gli è garantito dallo Statuto.

Dunque l'onorevole ministro si è strettamente attenuto alle norme costituzionali e parlamentari, facendo le sue riserve circa la promulgazione della legge che discutiamo.

L'incidente non ebbe seguito; e in prosieguo non di rado avvenne che i deputati stessi eccitassero il Governo a non promulgare una legge che contemporaneamente a qualche altra.

731. È evidente che le leggi debbano essere promulgate nel testo preciso approvato dalle due Camere, e senza modificazioni di sorta.

Tuttavia non poche volte si fece eccezione a questa regola; e fu precisamente nei parecchi casi in cui il Parlamento esso stesso dette facoltà al Governo di pubblicare in testo unico più leggi, o di coordinare una legge ad altre preesistenti, facendo all'uopo le disposizioni opportune.

Per altro una simile facoltà non fu consentita senza qualche opposizione; e ci par degno di speciale menzione un incidente avvenuto nella tornata della Camera dei deputati il 14 maggio 1868. Erasi discussa ed approvata la tassa di registro e bollo, allorchè il deputato Arrigossi si fece a proporre il seguente ordine del giorno:

La Camera invita il Ministero a raccogliere in una sola edizione ufficiale le leggi del registro e bollo, fondendo nelle medesime le modificazioni portatevi dalla presente legge.

Ma il ministro Broglio dichiarò subito di non poter accettare quest'ordine del giorno, « perchè il Governo non può promulgare che le leggi le quali sono votate dal Parlamento ed in quella forma precisa in cui furono votate. »

La Camera consentì in questa opinione e respinse l'ordine del giorno.

In seguito però fu seguita una norma opposta; e numerosi sono i precedenti che consacrano l'uso di questo potere straordinario concesso al Governo. Così gli fu data facoltà di coordinare il Codice penale militare marittimo

con quello dell'esercito e con le altre leggi ad esso relative, *all'effetto di rendere uniforme, in quanto sia possibile, il diritto ed il procedimento penale delle due armate di terra e di mare* (C. D., 14 giugno 1869); di pubblicare un nuovo testo della legge elettorale con le modificazioni posteriormente arrecatevi; di pubblicare in testo unico le leggi sul reclutamento (25 maggio 1882) e quelle della contabilità generale dello Stato; ed infine, più notevole di tutti per i poteri larghissimi concessi al Governo, la seguente disposizione di legge, approvata il 31 gennaio 1882:

Il Governo del Re è autorizzato a fare per decreto reale le disposizioni transitorie, non che ad introdurre nel testo del Codice di commercio le modificazioni atte a coordinarne le disposizioni fra loro e con quelle degli altri Codici, leggi ed istituti speciali ed a fare le disposizioni che sieno necessarie per la sua completa attuazione.

732. Correlativo al diritto di sanzione è quello di *veto*, implicitamente riconsciuto alla Corona, sebbene non vi sia nel nostro Statuto un'espressa disposizione al riguardo.

Di questa estrema facoltà mai ebbe a far uso in Italia il Capo dello Stato; poichè il diritto d'iniziativa delle leggi, che il potere esecutivo esercita per mezzo di decreti reali, nei quali il Re autorizza i ministri a presentare un dato provvedimento legislativo ed a sostenerne la discussione innanzi alla Camera, accordando quasi in precedenza ad essi la sua sanzione; e la facoltà nei ministri del Re di guidare, come dice il Todd⁽¹⁾, e sorvegliare le due Camere del Parlamento, e rappresentarvi il Governo, dirigendo e controllando ogni provvedimento che vi si discute, han tolto quasi ogni valore pratico a questa facoltà della Corona.

Peraltro niuno mai in Parlamento revocò in dubbio che questa facoltà ad essa non competea; ma nelle rare occasioni che vi si accennò fu più che altro per contestare l'opportunità di farne uso. Diceva sul proposito il deputato Mancini nella tornata 30 giugno 1879:

Oggi siamo molto lontani dal tempo in cui la regina Elisabetta in un giorno solo rigettava col suo *veto*, diciotto *bills* approvati dal Parlamento. Invece da cinquant'anni in qua non vi ha esempio che la Corona abbia esercitato il suo diritto di

(1) Op. cit., Prefazione.

veto ⁽¹⁾; cosicchè, dicono gli scrittori inglesi, che omai si può quasi dire che questo diritto sia cessato per dissuetudine.

Ed il deputato Minghetti, il 20 maggio 1885, diceva: « È evidente che la Corona ha il diritto di *veto* e di fare la pace e la guerra. Ma queste prerogative vogliono essere adoperate con una discrezione e saviezza pratica, che non si può sottomettere ad un'analisi interpretativa *a priori*. »

§ 3.

Scelta del primo ministro.

733. Sui criterii che debbono guidare la Corona nella scelta del primo ministro, che è poi incaricato di formare il Gabinetto, vi ha assai poche regole assolute e di ordine generale. Ed a noi non ispetta di accennare ad esse se non in quanto han relazione ai rapporti della Corona stessa con il Parlamento, secondo la consuetudine italiana.

Il Gabinetto, così come le corrette tradizioni costituzionali inglesi lo hanno oggi costituito, è il Comitato esecutivo della maggioranza parlamentare; e da ciò i suoi rapporti politici con le assemblee e con i partiti. Ma nel tempo stesso esso è l'anello fra i poteri pubblici ed il Capo dello Stato; al quale perciò lo Statuto riconosce il diritto di nominare e revocare i ministri. « Questa nomina, dice il professore Majorana ⁽²⁾, è in ragion composta della volontà del Parlamento e della Corona. Queste due volontà debbonsi accordare in unica deliberazione; quindi a vicenda s'integrano e si correggono. »

Ora poichè il governo di gabinetto nel sistema parlamentare è il governo designato dalla maggioranza, avviene che per regola generale, nei paesi in cui i partiti sono saldamente e nettamente costituiti, il capo del partito che è in maggioranza nel Parlamento, e più propriamente nella Camera elettiva, è anche il capo del Gabinetto. Ond'è che, per ordinario, sono i voti stessi del Parlamento quelli che costituiscono la

⁽¹⁾ Il Todd (Op. cit., Prefazione) afferma che il diritto di *veto* non fu più esercitato dopo il regno della regina Anna.

⁽²⁾ A. MAIORANA, *Del Parlamentarismo*, pag. 359

miglior guida alla Corona nella designazione della persona che deve formare il gabinetto. Invece là dove questa guida per una ragione qualunque è incerta e confusa, è naturale che ai criterii strettamente parlamentari si sostituiscano i criterii personali del Capo dello Stato.

734. In Italia fu per non breve tempo prevalente la consuetudine, che la scelta che la Camera dei deputati faceva del proprio presidente, dovesse considerarsi come un criterio della fiducia che la Camera stessa in lui riponeva; e quindi nei casi frequenti in cui detta votazione assumeva carattere politico, fosse quello il modo migliore per additare alla Corona la persona più adatta per essere a capo del Governo. Ciò avvenne appunto nei due casi innanzi ricordati (n. 557) delle elezioni del deputato Lanza e Cairoli a presidenti della Camera, ufficio che cambiarono poi subito dopo con quello di presidenti del Consiglio dei ministri. E nel 1862 il Rattazzi fu appunto incaricato di comporre il nuovo Ministero, in seguito alle dimissioni del gabinetto Ricasoli, principalmente perchè la sua precedente nomina a presidente della Camera, lo aveva additato all'attenzione della Corona.

Quale sia presentemente l'opinione prevalente dei nostri maggiori uomini politici sulla convenienza d'una simile consuetudine, noi già abbiamo accennato. Peraltro, anche tolta ogni importanza politica alla scelta che la Camera dei deputati fa del proprio presidente, non ne seguirà certo che non debba continuare ad avere in avvenire, così come fu per il passato, grandissimo pregio per la Corona l'avviso ed il consiglio dei presidenti delle due Assemblee, nella risoluzione delle crisi ministeriali. Essi anzi sono per l'ufficio loro e per la eminente posizione di che godono nelle Camere, meglio d'ogni altro in grado di essere i naturali e principali consiglieri della Corona in queste circostanze. E convien dire che l'azione loro, per essere in certo modo sottratta al pubblico sguardo, non è stata per ciò meno importante e decisiva in più occasioni.

735. Il Capo dello Stato può, in determinate condizioni e in conseguenza d'una data situazione politica, stimare utile di affidare il compito della formazione del Gabinetto non ad una, ma a due persone, con incarico di procedere d'accordo. Ciò avvenne precisamente nel primo Ministero costituzionale, dopo la promulgazione dello Statuto: il re

Carlo Alberto allora incaricò il conte Balbo di formare il Gabinetto, d'accordo col marchese Lorenzo Pareto ⁽¹⁾. Così pure risulta da un discorso pronunziato dal ministro dell'interno Pinelli, nella tornata 19 ottobre 1848, che re Carlo Alberto aveva, con sua lettera autografa, incaricato il conte di Revel di comporre il nuovo Gabinetto, con istruzioni d'intendersi con l'abate Gioberti, se era possibile, altrimenti col professor Merlo. E da altre dichiarazioni dello stesso ministro di Revel nella tornata 26 ottobre di quell'anno, risulta che, pur avendo egli formato il Gabinetto, aveva creduto di dover ritenere per sé il portafoglio delle finanze senza la Presidenza del Consiglio.

Un caso analogo a questo si ripeté nel 1869 (15 dicembre), allorchè il Lanza annunziò alla Camera, che l'incarico di comporre il nuovo Gabinetto, di cui egli era il presidente, era stato dal Re affidato a lui ed al Sella insieme. E poi nel leggere l'elenco dei nuovi ministri, nel mentre dichiarò che la nomina sua e quella del Sella era stata fatta da Sua Maestà senz'altro, per gli altri ministri soggiunse che la loro nomina era stata fatta *sulla proposta di entrambi*. Peraltro sulla risoluzione di quella crisi laboriosissima, durata oltre venti giorni, corsero voci diverse e contraddittorie, alle quali accenniamo soltanto in quanto che nella Camera stessa qualcuno di esse si fece strada. Infatti, il deputato Crispi, nella tornata 30 maggio 1870 affermò questa circostanza, che il Lanza non era riuscito a formare da solo un Gabinetto; e che incaricato in seguito di ciò il Sella, questi « per rendere parlamentare il Gabinetto, richiamò il Lanza, dandogli la Presidenza. »

A noi non ispetta di fare la storia delle crisi ministeriali italiane (che d'altronde fu fatta egregiamente dal professore Palma) ⁽²⁾, epperò non aggiungeremo altro al riguardo. Soltanto da questi, e da altri incidenti, si può desumere una norma circa il modo onde la Corona esercita la prerogativa sua nel cambiamento del Ministero.

Allorchè il Capo dello Stato, dopo aver consultato le persone che ha stimate a ciò più idonee — e sono d'ordinario i presidenti delle due Assemblee, ed i principali uomini

⁽¹⁾ BROFFERIO, Op. cit., Introduzione, pag. CIV.

⁽²⁾ PALMA, *Questioni costituzionali. La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al marzo 1884.*

politici dei vari partiti — si è determinato nella scelta del personaggio incaricato di formare il nuovo Gabinetto, suole a questi affidare tale incarico privatamente: e non è che dopo che egli sia riuscito in tutto o in parte nel ricevuto incarico, che suole avere la nomina per il portafoglio che avrà riserbato per sè, controfirmata dal presidente del Gabinetto dimissionario, o anche da un altro dei ministri appartenenti al detto Gabinetto. Infatti fu il ministro Moffa di Lisio, che era destinato al campo presso il Re, che controfirmò la nomina del ministro delle finanze Di Revel, incaricato nel 1848 di formare il nuovo Gabinetto (C. D., 26 ottobre 1848).

Il che è tanto più giustificato in quanto che sono, anche presso di noi, tutt'altro che rari gli esempi d'incarichi dati a qualche uomo politico di formare un nuovo Gabinetto, senza che per una ragione o per un'altra non sia poi riuscito a soddisfarlo. Bastino tra gli altri gli esempi del Cialdini nel 1867 e del Sella nel 1880.

736. Lo Statuto riconosce esplicitamente che il Re non solamente nomina i ministri, ma può anche revocarli. È un diritto che non si esercita che in casi eccezionali, e di suprema necessità, tanto che nella nostra storia costituzionale non ve ne ha che un solo esempio, quello del Ministero Minghetti nel 1864. La convenzione conclusa nel settembre di quell'anno con la Francia, ed il conseguente progettato trasferimento della capitale a Firenze, avevano destato grave malcontento in parecchie città italiane; malcontento che era stato causa di gravi disordini e d'una sanguinosa repressione in Torino. Il Re ad evitare maggiori pericoli e per aver modo di pacificare gli animi, credè di dover sostituire il Gabinetto presieduto dal Minghetti, non ostante che nessun voto ostile del Parlamento fosse intervenuto per indicare, che avesse esso perduto la fiducia della maggioranza parlamentare: e fu chiamato in sua vece il generale La Marmora. Il quale così annunziava alla Camera dei deputati l'incarico avuto dalla Corona:

Ho l'onore di annunziare alla Camera, che in seguito alle dimissioni *ottenute* dal precedente Ministero, Sua Maestà si è degnata di affidarmi l'incarico di formare un nuovo Gabinetto.

E prima ancora (24 settembre) la *Gazzetta ufficiale* aveva annunziato in questi termini il mutamento ministe-

riale avvenuto: « Sua Maestà avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate ieri nelle sue mani. »

§ 4.

Diritto di concludere trattati e convenzioni internazionali.

737. Lo Statuto nostro assegna confini molto larghi a quella funzione della Corona che riguarda il diritto di concludere trattati e convenzioni internazionali. Dice infatti l'articolo 5:

Il Re 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 permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero, un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Ma gli usi e le consuetudini del Parlamento intesero a circoscrivere questo potere, a beneficio di una più larga ingerenza del potere legislativo anche in questa materia.

E di vero il deputato Mellana faceva, nella tornata 25 settembre 1849, le seguenti dichiarazioni, senza essere da nessuno nella Camera contraddetto:

Secondo il nostro Statuto, quando in un trattato non sono interessate le finanze ed il territorio, od il credito dello Stato o dei cittadini, allora può il potere esecutivo, senza il concorso del Parlamento, dare esecuzione al trattato; ma subito che una delle sovraccennate circostanze si verifica in un trattato, allora non è solo quel punto che cade sotto la prerogativa del Parlamento, ma tutto l'intero trattato non può ottenere alcuna esecuzione, senza l'assenso del Parlamento stesso.

Per altro la teoria, annunciata così assolutamente, non fu giudicata perfettamente ortodossa; e la Commissione del Senato incaricata di esaminare il trattato di pace con l'Austria, faceva poco appresso (18 gennaio 1850) per bocca del relatore Alfieri, le seguenti osservazioni sul proposito:

Da nessuno sarà posto in dubbio che i trattati di pace dai quali non risulta nè variazione del territorio dello Stato, nè onere per le finanze, non possano tuttavia farsi giustamente

oggetto di discussione nel Parlamento, ed anzi che ove ne sia il caso, una tal discussione non possa avere per conseguenza un voto formale di disapprovazione, e persino d'inquisizione giudiziaria contro i ministri responsabili. Ma è pure fuori dubbio che non potrebbe quella discussione medesima giustamente risolversi in un voto di sanzione o di rifiuto del trattato che vi avesse dato luogo, perchè un trattato di tal sorta, quando il Re, nella pienezza delle facoltà attribuitegli dallo Statuto, vi ha apposto la sua firma, è un atto compiuto, che vincola le parti contraenti, che fa legge da per sè.

Ora facendo l'applicazione di questa distinzione al caso presente, veniva la vostra Commissione a considerare se, per ciò solo che in un trattato firmato dal Re si trovasse un patto che importasse variazione del territorio dello Stato, ovvero onere per le finanze, tutte le altre parti comprese nel trattato medesimo, le quali non sarebbero, a termini dello Statuto, sottoposte alla sanzione del Parlamento, per ciò solo, lo ripeto, vi doversero andare soggette. Dopo matura disamina non dubitò la Commissione unanime di dichiararsi per la negativa; e, tuttochè essa ammettesse di buon grado, che il giudizio che ciascuno di noi porterebbe sulla seconda parte di quel trattato potesse avere legittima influenza sul voto che egli sarebbe per dare intorno a quelle stipulazioni che non possono avere effetto senza l'assenso delle Camere, essa giudicò che il tenore del progetto di legge sarebbe più conforme ai veri principii del diritto costituzionale, se nei suoi termini comprendesse solo quelle stipulazioni il cui effetto da quell'assenso dipende.

La questione fu poi di nuovo sollevata nella discussione pubblica in Senato del detto trattato di pace con l'Austria. E lo stesso senatore Alfieri osservò che « spetta al Re, in forza dello Statuto, di fare i trattati, e che perciò è dubbio se si debbano sottoporre alle deliberazioni del Parlamento tutti gli articoli di essi, o solo quelli che importano cessione di territorio ed onere alle finanze. » Ed il senatore Plezza rispose, che se poteva esser dubbio che anche quelle parti di trattati avessero mestieri di una deliberazione con voto, non si poteva dubitare però, che il Parlamento aveva sempre il diritto di discutere su tutto il complesso del trattato. E questa opinione fu quella che infine prevalse.

738. Si è disputato lungamente, nè vi ha ancora una norma stabile nei precedenti della Camera, se i trattati e le convenzioni debbano essere sottoposti all'approvazione del Parlamento prima o dopo la ratifica. La prima volta che

si discusse intorno a ciò fu nella tornata della Camera 13 novembre 1849; ed il deputato Buffa sostenne che, siccome la ratifica è quella che dà necessariamente effetto ad un trattato, rendendolo irrevocabile davanti alla potenza straniera con cui fu conchiuso, è mestieri che essa segua e non preceda il voto stesso perchè possa dirsi veramente libero ed efficace. E quindi egli sosteneva che il trattato di pace con l'Austria, essendo stato dalla Corona ratificato sotto l'impero di una imprescindibile necessità, la Camera, pure intralasciando di deliberare sul medesimo, dovesse considerarlo come un fatto compiuto. Ma questa dottrina fu combattuta, tra gli altri, dai deputati Balbo e Pinelli i quali sostennero la necessità dell'approvazione del Parlamento per rendere perfetto un trattato anche ratificato, allorchè importava un onere alle finanze o una variazione del territorio dello Stato. E la Camera accolse questa opinione e votò il trattato.

La stessa dottrina prevalse in Senato (11 gennaio 1850); sebbene fosse stata dal senatore Alfieri espressa l'opinione che sarebbe stato in avvenire più conveniente di presentare alle deliberazioni del Parlamento i trattati e le convenzioni non ancora ratificati, per non compromettere in certo modo, in caso di reiezione, la firma del Capo dello Stato.

Sul medesimo concetto tornava poi lo stesso senatore Alfieri nella tornata 28 maggio 1850, dicendo:

La ratifica non serve se non a stabilire che il plenipotenziario non ha oltrepassato i limiti delle facoltà a lui attribuite: essa è dunque una cosa di rapporto interno e non esterno, e non aggiunge valore al trattato. Per il nostro Statuto il Governo è tenuto ad ottener per legge ed a mente dell'articolo 5 dello Statuto l'autorizzazione di porre in esecuzione i trattati già conchiusi ed anche ratificati. Con ciò non si vuol significare che per avventura sia più opportuno di far precedere la ratifica del Re alla proposta che vien fatta al Parlamento; poichè forse sarebbe più desiderabile che si evitasse di compromettere, per così dire, il nome del Re, prima che il Parlamento abbia dato l'assenso richiesto dall'articolo 5 dello Statuto.

Tuttavia, parecchi anni appresso (28 maggio 1867), si tornò a discutere della questione nella Camera dei deputati; e in quell'occasione il deputato D'Ayala sostenne l'opinione di non potersi presentare al Parlamento un trat-

tato od una convenzione internazionale, senza che prima fossero sul medesimo scambiate le ratifiche. Ma il deputato Guerrieri gli rispose, che era molto più conforme al sistema parlamentare l'uso il quale stabilisce, che i trattati che debbono essere deliberati dalla Camera, le vengano sottoposti prima delle ratifiche piuttostochè dopo. « Anzi, egli soggiunse, tutte le volte che si è seguita la consuetudine di presentarli ratificati, si è voluto sempre intendere che le ratifiche non si avevano per valide se non quando erano conformi alla legislazione del paese, vale a dire, in quanto sarebbe poi intervenuta l'approvazione del Parlamento, che sarebbe più regolarmente avvenuta prima. »

E la Camera consentì anche allora in quest'opinione: tuttavia non furono neppure in seguito rari gli esempi in senso contrario, cioè di trattati e convenzioni discussi ed approvati dal Parlamento, dopo che già erano state scambiate le ratifiche.

Presentemente la norma generalmente adottata dal potere esecutivo è quella di presentare alla Camera i trattati non ancora ratificati; e si suole appunto nella legge relativa lasciare in bianco la data dello scambio delle ratifiche, che vien poi aggiunta dal potere esecutivo nell'atto della promulgazione della legge stessa.

739. Non meno incerta è stata per gran tempo la pratica parlamentare circa l'adozione di norme generali sui trattati che debbono essere presentati al Parlamento per semplice notizia, e quelli che debbono da esso esser discussi ed approvati. Ed in questo si fa manifesta principalmente la tendenza ad allargare sempre più la competenza delle Camere; sì che pochissime ormai sono le convenzioni internazionali che sfuggono alla loro approvazione.

Nei primi anni del Parlamento Subalpino si fu molto incerti nel determinare se i trattati di commercio e navigazione dovessero considerarsi di competenza esclusiva del potere esecutivo, ovvero soggetti anch'essi all'approvazione del Parlamento. A rigore, i termini stessi dell'articolo 5° dello Statuto, che riconosce espressamente al Re la facoltà di conchiudere trattati di commercio, pareva escludessero ogni dubbio sul proposito. Ma poi si considerò, che anche quei trattati potevano importare un onere alle finanze, e per ciò rientravano nella competenza del

Parlamento. Onde il 18 maggio 1850 la Camera dei deputati approvò un disegno di legge con cui si dava facoltà al Governo di dare esecuzione ad una convenzione, che prorogava il trattato di commercio con la Francia. E nell'anno successivo si approvava un'altra legge per autorizzare il Governo del Re « a dare piena ed intera esecuzione al trattato di commercio concluso a Torino il 5 novembre 1850 con la repubblica francese. » Nello stesso giorno (5 febbraio 1851) la Camera approvava la *convenzione relativa alla proprietà letteraria ed artistica* con la stessa nazione, convenzione che ci pare non dovesse importare alcun onere alle finanze.

Se non che, poco di poi nella tornata 27 maggio 1851, il ministro degli affari esteri, presentando al Senato i trattati di navigazione e commercio col Portogallo, con la Grecia e con le città Anseatiche, dichiarò: « Le clausole di questi trattati non alterando in nulla il nostro sistema doganale e non portando onere alle finanze, devono soltanto essere comunicate al Parlamento e non sottoposte a discussione. »

Ma ben presto si tornò alla prima consuetudine, ed i trattati di commercio furono e sono considerati siccome soggetti alla approvazione del Parlamento. Come del pari vi sono assoggettati quei trattati politici che impongono obblighi allo Stato o ai privati cittadini, e in genere tutti quelli, che pur non importando una gravezza finanziaria, nè una variazione del territorio nazionale, riguardano però materie legislative di ordinaria competenza parlamentare.

740. Qualche maggiore incertezza vi fu, e forse non può dirsi neppure ora del tutto scomparsa, relativamente ai trattati di navigazione e di cabotaggio.

Già fin dal 1855 (30 marzo), discutendosi nella Camera una convenzione con cui si concedeva la reciprocità del diritto di cabotaggio con i Regni Uniti di Svezia e Norvegia, fu sostenuto dal ministro Cavour e dal deputato Brunet, che i trattati di cabotaggio importano un onere alle finanze, epperò debbono esser sempre approvati dal Parlamento.

Invece il deputato Farina, che era relatore del disegno di legge, sostenne l'opinione opposta e disse che riconosceva necessaria una legge nel caso speciale, perchè un'altra

legge precedente aveva riservato il cabotaggio unicamente ai nazionali.

Non si venne allora ad una esplicita risoluzione della questione; ma successivamente si seguì la pratica di sottoporre questi trattati, come quelli di commercio, al voto del Parlamento. Anzi si andò anche più oltre, perchè nel 9 maggio 1882 il deputato Boselli propose, che fosse stabilito per legge, che nessun patto tra l'Italia e la Francia, relativo alla navigazione ed al commercio marittimo, potesse aver vigore se non approvato per legge. Si oppose però ad una simile disposizione, che chiamò incostituzionale, il ministro degli esteri, Mancini, con queste parole:

In virtù dello Statuto appartiene al Re, di regola generale, la potestà di fare trattati; quindi i rapporti internazionali sono affidati ad esso sotto la responsabilità dei ministri, i quali, allorchè siasi stipulata una Convenzione, hanno soltanto l'obbligo di darne notizia al Parlamento, cui spetta giudicare politicamente l'opera del Governo nell'interesse della nazione.

Non vi sono che due sole eccezioni. È necessaria l'approvazione del Parlamento per la validità soltanto di quei trattati che producono modificazioni territoriali, ovvero oneri finanziari. Perciò se si trattasse di Convenzioni marittime che portassero oneri finanziari, non occorre dirlo con ordini del giorno; è lo Statuto che c'impone di presentarle al Parlamento e di chiederne l'approvazione.

Ma io domando: sono possibili altre specie di patti marittimi che abbiano lo scopo di facilitare la libertà della navigazione, di scioglierla da quei vincoli, contro i quali alzò tante volte la sua voce l'onorevole Boselli? Sì, certamente. E simili accordi, essendo nella competenza della regia prerogativa, non avrebbero bisogno, per essere validi, dell'approvazione parlamentare.

Il deputato Boselli ritirò la sua proposta; ma il deputato Peruzzi dichiarò che, a suo avviso, « qualunque Convenzione di navigazione, la quale pattuisca concessioni relative alla navigazione nei porti di una nazione a pro di un'altra, salvo poche eccezioni e per cose di pochissima importanza, cada sotto il disposto dell'articolo 5 dello Statuto, e costituisca un'alienazione di una porzione della sovranità del nostro paese. »

741. Il potere esecutivo aveva sempre sostenuto esser suo diritto, e non di rado ne aveva fatto uso, di prorogare per decreto reale i trattati di commercio e di navigazione: nè mai fino al 1879 si era venuto dal Parlamento ad una

esplicita risoluzione sul proposito. Con la legge del 1° agosto di quell'anno una tal facoltà fu espressamente riservata al potere legislativo; e si credè perfino di darè un effetto retroattivo a questa risoluzione, decretando con una disposizione di legge che *tutte le proroghe date fino ad ora erano convalidate*. A complemento di una simile disposizione la Camera dei deputati aveva, nella tornata 20 luglio 1879, votato il seguente ordine del giorno, accettato dal Governo:

La Camera, ritenendo che il Governo del Re debba notificare al Parlamento la denuncia dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione, e che, quando la denuncia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad aver vigore se non in forza di una legge, passa all'ordine del giorno.

Vero è che il Governo, nel corso dell'anno 1886, si trovò nella necessità di prorogare fino al 30 giugno la Convenzione di navigazione con la Francia. Ciò facendo, per altro, ebbe a dichiarare che « era conscio di compiere un atto per il quale si richiedeva il concorso di tutti i poteri legislativi; ma gli è sembrato che, in assenza delle Camere, gli spettasse la responsabilità di tale procedimento, per evitare il grave turbamento che sarebbe derivato agl'importanti interessi implicati in questa questione (1). »

Infatti la scadenza della detta Convenzione avvenne in un periodo in cui la Camera dei deputati era sciolta; onde la nuova Legislatura convalidò per legge il decreto reale di proroga, concedendo una specie di *bill* d'indennità al potere esecutivo.

§ 5.

Proclami del Re.

742. Abbiám detto innanzi come in alcune gravi contingenze della vita nazionale, il Parlamento nostro avesse creduto di rivolgersi direttamente, con indirizzi speciali, al Capo dello Stato per fargli manifesto il pensiero ed i voti dei rappresentanti della nazione in una forma che, per essere

(1) Vedi *Documenti*, n. 1, 1ª Sessione 1886.

insolita, suol essere più solenne. Qui ci conviene soggiungere, che fu ammesso anche come correttamente costituzionale che il Capo dello Stato si rivolga alla nazione con proclami da lui firmati, per dare maggiore autorità e maggior solennità al pensiero del Governo in qualche grave questione d'importanza nazionale; ovvero, come avvenne nel 1849 e nel 1858, nell'atto dell'ascensione al trono del nuovo Re.

Ben inteso che questi documenti, sebbene firmati dal Capo dello Stato, si son considerati presso di noi come atti se non puramente ministeriali, certo però come atti discutibili e sindacabili, perchè coperti dalla responsabilità dei ministri.

E infatti nella tornata 3 agosto 1862, a proposito di una interpellanza del deputato Ferrari, la Camera dei deputati discusse intorno ad un proclama del Re agl'Italiani, nel quale si biasimava l'iniziativa presa dai volontari garibaldini per la liberazione di Roma. Il detto proclama, che era però controfirmato da tutti i ministri, fu letto nella Camera e preso quasi a tema della discussione. La quale terminò con l'approvazione del seguente ordine del giorno:

« La Camera, associandosi alle nobili e ferme parole del Re, passa all'ordine del giorno. »

I deputati Brofferio e Saffi avevano tacciato di poco costituzionale quest'ordine del giorno, come quello che recava in mezzo il nome e la persona del Re, mettendola quasi in questione. Ma la Camera col suo voto mostrò di dissentire da questa opinione.

Non manca per altro qualche precedente di proclami rivolti dal Re alla nazione, di sua iniziativa e senza lo intervento, almeno apparente, di alcun ministro. Tale fu, per esempio, il proclama del Re agl'Italiani nell'atto della dichiarazione di guerra all'Austria, pur esso letto dal presidente del Consiglio Ricasoli alla Camera il 20 giugno 1866. A piedi di quel proclama non vi era che la firma del re Vittorio Emanuele. Ma quando pure quell'atto del Capo dello Stato non fosse stato coperto dalla coscienza nazionale, di cui era l'eco fedele, non avrebbero certo i ministri potuto nè voluto sfuggire di assumerne la responsabilità innanzi al Parlamento.

CAP. III - PREROGATIVE DELLA CORONA

§ 1.

Diritto di grazia e di amnistia.

743. È nostro intendimento d'intrattenerci non già singolarmente di tutte le prerogative della Corona, ma soltanto di quelle il cui esercizio, per una ragione o per un'altra, cade sotto il sindacato del Parlamento. Perocchè sia già una dottrina incontrastata nella pratica parlamentare italiana, che le Camere legislative abbian facoltà di discutere anche dell'uso della prerogativa reale, supponendosi esso sempre consigliato da un ministro responsabile. Bastino per tutte a dimostrarlo le seguenti due dichiarazioni, una fatta in Senato (17 marzo 1864) dal senatore Cadorna, ed una nella Camera dei deputati (21 giugno 1872) dal deputato Mancini. Il senatore Cadorna disse:

La Corona ha facoltà di conchiudere trattati, di far la guerra e la pace, e le appartengono molte altre prerogative; ma essa le esercita, e non può esercitarle che col mezzo dei ministri, i quali debbono coprire la Corona con le loro firme ed assumere la responsabilità di questi atti, dei quali rispondono essi soli al Parlamento.

Il deputato Mancini in forma ancor più assoluta disse:

Bisogna ignorare i primi rudimenti del sistema costituzionale per non sapere che anche le prerogative più sacre ed elevate della Corona si possono discutere, perchè s'intendono sempre esercitate sotto la responsabilità dei ministri. Fu quindi ognora incontestato nel Parlamento il diritto di chiedere conto del modo con cui essi han fatto esercitare alla Corona le sue importanti prerogative.

744. Si discusse quindi fra le altre, e non di rado, sulla prerogativa che ha il Re per l'articolo 8 dello Statuto, di far grazia e commutar le pene. Nè si discusse soltanto dell'uso, ma anche del non uso che in dati casi si era fatto di

detta prerogativa. Così il deputato Valerio, nel 31 maggio 1856, deplorava che non si fosse accordata la grazia ad undici condannati per reati politici; e nel 19 giugno 1886 il deputato Ferrari Luigi lasciava intendere, che mal si avvistava il Governo non provvedendo in qualche modo a dar soddisfazione all'agitazione, che si era destata in Romagna in favore di Amilcare Cipriani, il quale era ritenuto siccome ingiustamente condannato; al che il presidente del Consiglio rispose, che « nessun Governo che si rispetta potrebbe usar della facoltà che gli compete di proporre al Sovrano di far uso della sua prerogativa per temperare con l'equità certi troppo rigorosi giudizi, sotto la pressione o del voto popolare, o anche sotto la pressione di qualunque parte della Camera. » E quindi soggiunse:

Il Governo manca in un modo qualunque al suo dovere, anche a quello che può e deve in certi casi adempiere, di fare le sue proposte per invocare la prerogativa sovrana nell'intento di temperare certi giudizi con la grazia? Il Governo non usa a tempo di questo potere, o ne abusa? Padrone ciascun deputato di promuovere nella Camera un voto di biasimo contro di lui. Ma anche queste discussioni, anche queste prerogative hanno un limite.

745. Peraltro non mancarono neppure coloro che contestarono al Parlamento il diritto di discuter di ciò. E così il deputato Casati, nel 1° luglio 1870, tacciò come incostituzionale una petizione con cui si chiedeva la commutazione della pena per alcuni condannati a morte, siccome quella che si riferiva ad una prerogativa della Corona. Ma il deputato Rattazzi combattè una simile dottrina con le seguenti osservazioni:

Il diritto di grazia spetta ed è esclusivamente riservato alla Corona: su di ciò non può muoversi dubbio. Ma non è men vero che anche questo è uno di quelli atti che la Corona esercita con la firma di un ministro responsabile; ed è per conseguenza un atto del potere esecutivo, che cade sotto il sindacato della Corona. Nulla quindi, sotto l'aspetto costituzionale, nulla impedisce che anche il Parlamento, per effetto di quel diritto di controllo, che ha sul potere esecutivo, possa esprimere un voto, il cui effetto non può essere certamente quello di concedere o negare la grazia, e così d'invadere il diritto della Corona, ma solo di far conoscere al Ministero responsabile le conseguenze

che sopra di esso potrebbero ricadere, se quel voto non venisse accolto.

Ma se si discusse più volte in Parlamento sul diritto di grazia ⁽¹⁾ sia appunto in occasione di petizioni, sia col mezzo d'interrogazioni ai ministri, qualche altra volta le Camere vollero imporsi esse stesse dei limiti nell'esercizio di questo loro diritto. E così discutendosi nell'8 agosto 1849 dalla Camera dei deputati una petizione, con la quale era invitata ad impetrare la grazia di un condannato ai lavori forzati, la Giunta delle petizioni « non credendo conveniente che la Camera aprisse questa via e si rendesse sollicitatrice di grazie, soprattutto trattandosi di delitti comuni » propose sulla petizione di passare all'ordine del giorno. E la Camera approvò.

746. Che il diritto di grazia rientri essenzialmente negli atti di responsabilità ministeriale risulta ancor più manifesto da un altro incidente, avvenuto alla Camera nella tornata 10 gennaio 1865. Si discuteva sulla commutazione della pena di morte ai fratelli La Gala, ed il ministro guardasigilli, Vacca, ebbe a dichiarare:

Il Ministero non verrà invocando il presidio della irresponsabilità ministeriale, ove si tratti di una questione dell'esercizio del diritto di grazia, nè chiamerà in soccorso le teoriche di gravi pubblicisti e scrittori di diritto costituzionale, i quali hanno pure sostenuto che l'esercizio del diritto di grazia, di questa eminente prerogativa della Corona, non si discute, non si giudica, nè si misura alla stregua degli atti ordinari governativi, imperocchè risalga ad una sfera più alta e attinga le sue ispirazioni più pure nei moti generosi del cuore e del sentimento religioso. No, il Ministero assume la responsabilità di quest'atto e l'assume perchè si è trovato di fronte ad un fatto, ad un impegno irrevocabile, che non aveva facoltà di disfare, nè di disconoscere.

Il ministro accennava così apertamente all'impegno preso col Governo francese, nell'atto della estradizione dei briganti La Gala, di far loro salva la vita. Infatti l'ex-presi-

(1) Vedi Camera dei deputati, tornata 8 agosto 1849, discussione intorno alla petizione n. 772; tornata 31 maggio 1856, interrogazione Valerio; 1° luglio 1861 allorchè si discusse lungamente sull'urgenza da accordare ad una petizione con la quale si domandava che Mazzini fosse compreso nell'amnistia; e 14 dicembre 1880 interrogazione De Zerbi.

dente del Consiglio, Minghetti, parlando poco dopo, confermò « che fu intendimento preciso ed espresso del potere esecutivo, che nel caso in cui i La Gala ed i loro complici fossero stati condannati nel capo, la pena loro sarebbe stata commutata in quella dei lavori forzati a vita. »

La Camera non venne allora ad alcuna risoluzione; ma il deputato Mellana colse quell'occasione per riconfermare con queste parole il diritto che aveva il Parlamento di sindacare l'uso della prerogativa regia di far la grazia:

Si può egli far grazia dal Re senza la firma di un ministro? No: dunque il ministro che controfirma è sempre responsabile. Nè certo io conosco queste sfere superiori, queste invocazioni speciali, fra le quali si elabora il diritto di grazia, così enfaticamente ricordato dal guardasigilli. So solo che è attribuito dei consiglieri responsabili di presentare i titoli che consigliano nei singoli casi a far emanare un decreto di grazia.

Noi, o signori, non conosciamo altri spiriti parlanti all'orecchio del Re (*Ilarità*) negli atti che compie in forza dello Statuto, se non che i ministri responsabili: il Re può benissimo, quando non trovi un ministro responsabile che voglia controfirmare un decreto di grazia, rinviarlo e cercarne un altro che non si rifiuti di convalidare con la sua firma la volontà del principe.

Ecco come si deve attenere ogni ministro responsabile allo Statuto, ecco come l'intendiamo noi la responsabilità. Quando troviamo a ridire contro un atto di grazia, noi non menomiamo la prerogativa della Corona; noi domandiamo, come è nostro diritto e debito, contro il ministro che controfirmò il decreto, che diede questo consiglio, perchè propose un tale atto alla Corona: e così non lediamo per niente la prerogativa della Corona; anzi veniamo a tutelarla, difendendo questa prerogativa contro quei ministri, che sono usi a nascondersi e farsi cuoprire dalla persona reale. Ciò facendo, noi intendiamo altresì che le prerogative del Parlamento siano osservate, che siano incolunai, efficaci. (*Bene!*)

747. Ci par degno di nota un incidente avvenuto durante la detta discussione. Il deputato Boggio aveva fatto questa affermazione: « Consentito con l'onorevole Conforti, col ministro di grazia e giustizia e con tutti i pubblicisti, che il diritto di grazia è di assoluta prerogativa regia; meno un sol caso, quello in cui la Corona graziasse ministri condannati dal Parlamento. »

Ma il deputato Bonghi rispondendogli sostenne che questa era una teoria erronea. « Nella legislazione inglese, egli

disse, la Corona ha diritto di far grazia ai ministri condannati, come ad ogni altro cittadino; ma non ha diritto, dietro un atto espresso del Parlamento, di far loro grazia durante il procedimento; nè questa grazia potrebbe essere opposta, perchè il procedimento venisse interrotto. »

L'incidente non ebbe altro seguito; nè ci è occorso di trovare nei precedenti nostri parlamentari altro cenno dell'importante questione; nemmeno nei pochi tentativi di proposte di legge sulla responsabilità dei ministri, e sul diritto di accusa delle Camere innanzi all'alta Corte di giustizia.

§ 2.

Diritto di dichiarar la guerra e comando supremo delle forze di terra e di mare.

748. Una delle più contestate prerogative della Corona è quella che le attribuisce il diritto di dichiarar la guerra e di assumere il comando supremo delle forze di terra e di mare. Tuttavia nella pratica nostra costituzionale la controversia, per ciò che riguarda il diritto di dichiarar la guerra, non offrì mai campo a serie contestazioni.

Le guerre combattute in Italia per la indipendenza della patria furono guerre essenzialmente nazionali; e le dichiarazioni del Capo dello Stato con cui s'intimavano, si può dire che furono l'eco più fedele della coscienza pubblica. Se di ciò si discusse nelle Camere del Parlamento, si fu più per affrettare l'esercizio di quell'alta prerogativa della Corona, che per contestarne la legittimità o semplicemente per metterne in dubbio l'opportunità.

Infatti fin dal primo anno della sua vita, il Parlamento subalpino discusse dal 19 al 21 ottobre sulla convenienza di dichiarare immediatamente la guerra all'Austria: ed alla fine deliberò, respingendolo, sul seguente ordine del giorno del deputato Brofferio:

La Camera non approva che il Ministero attenda l'esito della mediazione per deliberare della guerra o della pace; offre invece il suo concorso al Ministero, se dichiarerà immediatamente la guerra.

In seguito niuna guerra fu intrapresa senza che direttamente o indirettamente ne fosse stato informato il Parlamento; il quale, con l'approvazione dei provvedimenti legislativi indispensabili per provvedere alle supreme contingenze della guerra, ebbe sempre larghissimo campo di esprimere l'avviso proprio sull'uso che il Capo dello Stato era per fare della sua prerogativa. Così avvenne nel 1849, così per la guerra di Crimea nel 1854, così nel 1859 e nel 1866.

La sola impresa che restituiva all'Italia, nel 1870, la sua storica Capitale, non fu espressamente autorizzata in precedenza da un voto del Parlamento: sebbene la Camera prima di prorogarsi, il 20 agosto 1870, avesse approvato un ordine del giorno, con cui si dichiarava « che il Ministero si sarebbe adoperato a risolvere la questione romana secondo le aspirazioni nazionali. » Ma se pur si vuol considerare quella come un'impresa guerresca, niuna più di essa era stata già in mille guise consacrata da tanti voti della rappresentanza nazionale, interprete fedele del voto di tutti gli italiani. Onde il sindacato postumo del Parlamento sull'impresa stessa si convertì in un inno di gloria per coloro che avevano ad essa cooperato.

749. Una sola volta si discusse indirettamente in Parlamento, sui limiti della prerogativa regia nell'impegnare il paese in una guerra; e fu in occasione del bilancio di assestamento per l'esercizio 1884-85, a proposito delle spese fatte per la spedizione nelle coste del Mar Rosso e l'occupazione di Massaua. Disse il deputato Crispi in quell'occasione:

Se noi esaminiamo la lettera dello Statuto nazionale, certo si potrebbe, con qualche sofisma, trarne conseguenze perniciose. Lo Statuto, l'ho detto parecchie volte, non fu compilato nella forma migliore; ma fa d'uopo comprenderne e seguirne lo spirito.

L'articolo 5 dà al Re il diritto di fare la guerra e di firmare i trattati. Per i trattati non gli ha imposto che un solo vincolo, quello di presentarli alle Camere, quando importino un onere alle finanze dello Stato, od un mutamento nel territorio nazionale. Ebbene, si discusse un tempo se convenisse dare al potere esecutivo l'ampia potestà di dichiarare la guerra: vi furono pubblicisti i quali considerarono quel diritto, come appare dallo Statuto, una esorbitanza; e questa esorbitanza fu infatti temperata con la consuetudine. Permettere al Re di fare la guerra, è dargli il diritto d'impegnare non solamente le fortune dei

cittadini, ma anche le loro vite! Ma nessun Re si è creduto autorizzato a ciò; tanto che nel nostro paese gli esempi sono ben diversi da quello che potrebbe supporre chi interpretasse alla lettera l'articolo dello Statuto...

Io comprendo che un Ministero impegni le truppe in una guerra difensiva. È il suo dovere; ed in tal caso è chiaro che non ci sia neanche il tempo di convocare il Parlamento, prima che le truppe si mandino alle frontiere per scacciare il nemico, il quale voglia assalirci. Ma è ben altro il caso quando si tratta di una guerra offensiva. (19 maggio 1885).

La Camera peraltro nulla deliberò sul proposito, tanto più che aveva già precedentemente approvata la politica del Ministero relativamente alla spedizione africana.

750. Assai più dibattuta, perchè di una soluzione molto delicata e difficile, fu l'altra prerogativa del Capo dello Stato di avere non solo in tempo di pace, ma anche in guerra il supremo comando delle forze di terra e di mare. E non è già che si sia mai pensato di negare presso di noi, così come non si è negato in nessun'altra nazione, questo che, se è un supremo onore del Capo dello Stato, è anche un supremo dovere suo verso la patria: ma si fu solleciti nel nostro Parlamento di ricercare quelle necessarie guarentigie, onde doveva esser circondata questa prerogativa della Corona, perchè il suo esercizio non costituisse un pericolo formidabile e per gli ordini costituzionali e per la sicurezza dello Stato.

Quindi è che sin dal 17 giugno 1848 si mosse interpellanza al Ministero dal deputato Radice, per chiedere se al campo vi era un generale responsabile in faccia alla nazione: « e quando dico responsabile, soggiungeva l'interpellante, non intendo già che egli debba rispondere dell'esito della guerra, chè questo sta in mano di Dio, ma della sua condotta. »

Gli rispose il presidente del Consiglio, Balbo, che il Ministero, essendo responsabile di tutte le sue operazioni, lo sarebbe pur anche della condotta della guerra.

Nella tornata 3 luglio successivo il deputato Siotto-Pintor ritorna sull'argomento, ed eccita il Ministero a provvedere alla nomina di un abile comandante in capo dell'esercito, che stia a fianco del Re per coadiuvarlo. « Quando, egli dice, i savi avvedimenti del Re troveranno buon riscontro nell'alta perizia militare di un generale che gli somigli, le sorti della guerra saranno assicurate. »

E in risposta lo stesso presidente del Consiglio, Balbo, osservò che tra le attribuzioni più indiscutibili del potere esecutivo, vi era appunto la direzione degli affari della guerra. Il Parlamento conserva il suo diritto di sindacato; ma può parere meno opportuno di esercitarlo durante le operazioni militari. E nella tornata successiva, il ministro della guerra Franzini soggiunse, che il re Carlo Alberto non aveva creduto di accettare la proposta da lui fattagli, di mettere a capo dell'esercito un maresciallo di Francia; e che personalmente e con grande abilità si occupava della direzione della guerra.

751. Prima ancora dei due incidenti testè ricordati, avvenuti nella Camera dei deputati, discutendosi in Senato (22 maggio 1848) l'indirizzo di risposta al discorso della Corona, la grave controversia era stata sagacemente ed ampiamente dibattuta dal senatore Giovanetti, cui avevan risposto i ministri Balbo e Pareto.

Riferiamo qui i brani principali di una lettera, che si trova negli stessi resoconti del Senato, inviata dal senatore Giovanetti al direttore del *Costituzionale Subalpino*, appunto per completare l'imperfettissimo resoconto del suo discorso (1):

Quando fu posto in discussione l'articolo dell'indirizzo che accenna all'utilità dell'alleanza della fortuna guerresca con la responsabilità costituzionale, credetti opportuno d'indicare le mie idee sulla responsabilità costituzionale nel caso di guerra capitata dal Re, per provocare i ministri a spiegarsi chiaramente su questo argomento.

Dissi pertanto che la responsabilità dei ministri era il correlativo, la guarentigia della irresponsabilità della persona del Sovrano, che tale responsabilità non si poteva diminuire senza compromettere l'inviolabilità: potersi e doversi traslocare dal capo sacro del Re a quello dei ministri; essere quindi necessario, indispensabile di definire esattamente i limiti della prerogativa reale quando il Principe assume il comando dell'esercito o dell'armata di mare, affinchè si sappia quali sono gli atti che tornano, e quali non tornano sindacabili.

Notai che non mi sovveniva di alcun precedente storico che fornisse lume, fuor quello di Guglielmo III. che glorioso di aver felicemente lottato contro Luigi XIV, quale Statolder d'Olanda,

(1) In quei giorni non era ancora ordinato il servizio stenografico dei resoconti ed i discorsi si raccoglievano solo per sunto.

erasi recato col suo esercito al conquisto della Corona d'Inghilterra sopra il suocero. Questo caso rassomigliarsi assai a quello di Carlo Alberto; senonchè il nostro Sovrano propugna una causa molto più generosa, molto più sacra, molto più sublime; combatte per conseguire l'indipendenza d'Italia. Ma Guglielmo III aveva necessariamente agito con pienezza di potere. Egli non aveva dato una costituzione: andava a guadagnare un trono costituzionale.

Soggiunsi che vi erano pure parecchi esempi di principi del sangue, che comandarono eserciti, e fra questi fosse notevole quello del duca di Cumberland, figlio di Giorgio II, vincitore della battaglia di Culloden. Non potersi però riguardare questi casi di eserciti comandati da principi del sangue come influenti allo scioglimento della questione, perchè rimanevano sotto la responsabilità ministeriale, come quando sceglievasi qualsivoglia altro generale per preporlo alla condotta della guerra, senza che si complicassero con la prerogativa del Re.

Affidandosi il comando ad un principe del sangue rimane soltanto più compiuta la responsabilità ministeriale, e si estende la medesima a qualunque atto: assumendosi dal Re, è giuoco-forza escludere gli atti personali, che sono conseguenza immediata della sua prerogativa, quegli atti senza la libertà dei quali l'ufficio del capitano sarebbe angustiato od impedito.

Seguitando a ricercare il criterio, che avrei desiderato di rinvenire nella storia della Gran Bretagna, ove i principii costituzionali sono più antichi d'assai che non presso altri popoli, mi parve di avvertire che in quell'impero si suole nominare dal Ministero il generale in capo, poi da questo presentarsi le nomine degli altri uffiziali al Re; onde il Ministero risponde del generale, questi degli uffiziali dell'esercito. Tuttavia un tale sistema non potersi coordinare con l'esercizio della prerogativa del Sovrano di comandare egli stesso; perchè non potrebbe mai dargli alcuna responsabilità per quanto egli opera in virtù di un diritto proprio, incontestabile. Conseguentemente essermi avviso che dovevano distinguersi sempre nel Re gli atti che sono dipendenti dalla sua personale prerogativa, come le operazioni di guerra, qualunque sieno, da lui ordinate qual comandante supremo, dagli atti che rientrano nell'altra prerogativa delle nomine a cariche ed impieghi, la quale non esercita che sotto la responsabilità ministeriale. I primi non essere mai sindacabili, esserlo pienamente gli altri. L'uso inglese, sebbene non conforme, reggersi dallo stesso principio, condurre ad un medesimo risultato. Se non che l'uso inglese non suppone che il comando sia assunto dal Re e fa rimontare al Ministero, che nomina il generale in capo, la responsabilità delle altre nomine, mentre, in mio senso, assumendosi dal Re il comando supremo, non restano che le nomine degli uffiziali a carico del Ministero, insieme

alle altre operazioni che personalmente e direttamente non sono ordinate dal Re.

Questo modo di definire i limiti della prerogativa reale e della responsabilità esposi con animo d'intendere l'opinione dei ministri; la quale, spiegata in tanta solenne congiuntura, avrebbe servito di norma e di precedente.

E l'opinione dei ministri fu questa: il ministro degli esteri, Pareto, disse che il Ministero assumeva l'intera responsabilità degli atti del Re e delle persone che gli erano vicine per quanto riguarda le negoziazioni, dichiarando espressamente che nulla si operava se non di concerto e coll'autorizzazione del Ministero. Il presidente del Consiglio, Balbo, soggiunse « che assumeva la responsabilità dei fatti di guerra, per tutto ciò che oltrepassava le naturali conseguenze della prerogativa reale di comandar l'esercito. »

Queste spiegazioni parvero sodisfacenti e si passò oltre nella discussione.

752. Le infelici sorti di quella prima campagna contro l'Austria, ed i commenti che si fecero sulle cagioni che le avevano determinate, indussero il Ministero, nella successiva campagna del 1849, a nominare un comandante supremo dell'esercito, che avesse la responsabilità delle operazioni militari.

Ci par pregio dell'opera riportare dai documenti parlamentari il decreto reale, che stabiliva le attribuzioni di questo comandante in capo, decreto di cui il ministro Rattazzi credè dover dare notizia alla Camera nella tornata 14 marzo 1849.

Eccone il testo preciso:

Al luogotenente generale, generale maggiore dell'armata, cavaliere Alberto Chrzanowski essendo affidata la somma delle cose della guerra;

Sulla proposta del presidente del Consiglio dei ministri, ministro segretario di Stato per gli affari di guerra e marina, abbiám ordinato ed ordiniamo quanto segue:

« Articolo unico. Tutti gli ordini per le operazioni di guerra saranno dati in nome nostro dal generale maggiore dell'esercito cavaliere Alberto Chrzanowski, che ne avrà la responsabilità. »

Eguali poteri furon dati ad un dipresso al generale La Marmora, nominato nel 1866 capo di stato maggiore

dell'esercito italiano, pur conservando egli, come disse il presidente del Consiglio, Ricasoli, la prerogativa e la qualità di ministro (C. D., 20 giugno 1866).

Si avvisarono in questo modo i due Ministeri che si trovavano in quell'epoca al potere, di circondare la prerogativa del supremo comando delle forze di terra e di mare, affidato al Re, di alcune guarentigie che l'avessero in certo modo contenuta nei limiti più corretti d'ogni potere costituzionale, sì che rimanesse in ogni caso salda la massima, che il Re non può far male.

Quanto vi siano riusciti non ispetta a noi il ricercare, perocchè sia questa una delle più delicate ed oscure questioni di diritto costituzionale, nella quale la pratica parlamentare nostra non sparge altra luce oltre quella assai scarsa che deriva dagl'incidenti innanzi ricordati.

§. 3.

Convocazione del Parlamento. - Proroga e chiusura della Sessione. - Dissoluzione della Camera dei deputati

753. La convocazione del Parlamento, come la proroga e la chiusura delle Sessioni parlamentari, sono atti di prerogativa regia: ed a noi non occorre parlarne ora qui, dopo che già se ne discorse distesamente nel Libro I, Titolo I, Capo V.

Nè è mestieri tener lungo discorso di quell'altra, che è fra le massime prerogative regie, relativa alla dissoluzione della Camera dei deputati; perchè dai precedenti nostri parlamentari sarebbe malagevole desumere norme sicure circa i casi principali, che impongono e giustificano l'uso che di questa prerogativa si è fatto presso di noi.

Certo è che nessuna delle quindici scorse Legislature del nostro Parlamento arrivò al suo termine naturale; a tutte pose fine un decreto di scioglimento della Camera dei deputati. Ora ad un simile provvedimento, possiamo così in generale accennare che si ricorse, o quando fra Governo e maggioranza sorse qualche dissidio, nel quale la Corona potè sospettare che l'opinione della maggioranza della Ca-

mera non fosse in armonia con quella del paese; o quando la maggioranza stessa, rappresentando un amalgama confuso di frazioni diverse ed opposte, si mostrò concorde nell'abbattere il Gabinetto, ma discorde ed incapace di costituire un nuovo Ministero e mantenerlo al potere; o in seguito a qualche grave avvenimento che modificò il territorio della nazione, come avvenne per la riunione alla patria delle Provincie Romane; ovvero in seguito ad una radicale riforma elettorale, come avvenne appunto nel 1882 per la XIV Legislatura; o infine per dar modo ad un Gabinetto di ritempersi nel giudizio e nella fiducia del paese, ed al paese stesso di fare intendere più immediatamente il pensiero suo in relazione a qualche grave riforma o ad una difficile situazione politica (1).

754. Una sola volta in tutti questi numerosi precedenti di dissoluzione della Camera dei deputati parve prevalente l'opinione del Capo dello Stato nel volere un appello al

(1) Ci par degno di menzione il fatto, che lo scioglimento della Camera dei Deputati nel 1853 (20 novembre), venne provocato da una specie di disaccordo fra il Ministero ed il Senato del regno, non ostante che quello godesse il favore della gran maggioranza dell'Assemblea elettiva. Ciò si desume esplicitamente dalla relazione fatta dai ministri al Re per ottenere quel provvedimento, e che suona così:

« Alcuni voti contrari alle proposte del Governo, emessi nel corso di questa Legislatura dal Senato del regno, hanno fatto nascere il dubbio che il Ministero più non ne goda la fiducia.

« Trattandosi di un'Assemblea sostanzialmente conservatrice e composta di uomini gravi, un tal fatto non potrebbe fondarsi fuorchè sull'opinione da molti per avventura concepita, che il Ministero, sebbene appoggiato dalla grandissima maggioranza della Camera elettiva, in realtà più non gode la confidenza della maggioranza della nazione; in tal condizione ci sembra rigoroso dovere di ministri, che amano le libertà costituzionali, che per conservarle desiderano ardentemente un perfetto accordo fra i grandi poteri dello Stato, che perciò in ogni tempo, e massimamente nelle difficili circostanze attuali, hanno necessità di sentirsi forti della evidente simpatia del paese e del sicuro concorso dei due rami del Parlamento, ci sembra, lo ripetiamo, rigoroso dovere di tali ministri di proporre rispettosamente a V. M. che voglia interrogare, per via di nuove elezioni, il libero voto della nazione.

« Quando Vostra Maestà concorra in questo sentimento, i sottoscritti hanno l'onore di proporre alla real firma il seguente decreto.

« Firmati: C. Cavour, Dabormida, U. Rattazzi, Di San Martino, A. La Marmora, Cibrario, Paleocapa. »

paese; e fu nel 1849, allorchè, essendosi la Camera rifiutata di approvare il trattato di pace con l'Austria, di fronte alla inesorabile alternativa o di mettere a grave re pentaglio la integrità stessa dello Stato, o di uscire dalla costituzione, il re Vittorio Emanuele preferì appellarsene direttamente al paese, sciogliendo la Camera, e convocando i comizi elettorali, con un proclama da lui stesso rivolto agli elettori, e che è noto sotto il nome di proclama di Moncalieri (20 novembre 1849).

La forma di quell'appello agli elettori non parve e forse non era costituzionalmente corretta; ma le supreme circostanze in cui versava il paese giustificavano la forma insolita; come gl'interessi supremi dello Stato, interpretati secondo lo spirito dello Statuto, rendevano perfettamente legale l'uso che della sua prerogativa aveva creduto di fare il Capo dello Stato.

In tutti gli altri casi, come abbiamo altrove osservato, l'uso della prerogativa regia appare sempre provocato da un consiglio del Gabinetto responsabile, il quale suole, nella relazione che precede il decreto di scioglimento della Camera, indicare le ragioni che a ciò lo hanno consigliato. ⁽¹⁾

Ond'è che questi provvedimenti, come del resto tutti gli altri emananti dalla prerogativa regia, furon considerati siccome soggetti al sindacato politico del Parlamento. Infatti diceva il deputato Crispi nella tornata 3 giugno 1880: « Il Re ha diritto di sciogliere la Camera dei deputati; ma i ministri, i quali firmano gli atti del Re, sono censurabili per i consigli che gli danno. »

755. Una norma, imitata dalla pratica inglese, è quella di trovare non corretta qualsiasi allusione, sotto forma di minaccia di dissoluzione, che il Ministero facesse alla Camera. « Sarebbe molto scorretto, dice il professore Arcoleo, ⁽²⁾ da parte del Gabinetto minacciare lo scioglimento della Camera, come arma d'influenza su questa o quell'altra decisione. L'Assemblea deve essere libera sempre

⁽¹⁾ « In Inghilterra, per regola generale, un Ministero chiamato mentre siede una Camera eletta prima, ha dalla Corona il diritto di scioglierla ed interrogare il paese. » Bonghi, C. D., tornata 5 maggio 1873.

⁽²⁾ ARCOLEO, *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, pag. 183.

nel suo giudizio rispetto alle questioni che è chiamata a risolvere, senza preoccuparsi nè di piacere alla Corona, nè di servire al popolo. »

Infatti, nella tornata 19 dicembre 1865, segui nella Camera dei deputati un tumulto indescrivibile alle seguenti parole pronunziate dal presidente del Consiglio La Marmora:

Intendo respingere la insinuazione che il Ministero cerchi di esercitare una pressione facendo, per mezzo dei giornali officiosi, credere che esso abbia intenzione di sciogliere la Camera. Dichiaro formalmente che finora, noti bene la Camera, che finora non è mai venuto in mente al Ministero di procedere allo scioglimento della Camera, ma quando fosse necessario, questo stesso Ministero ne avrebbe il coraggio.

Molti deputati della parte sinistra della Camera fecero vive proteste contro questa dichiarazione, reclamando che fosse richiamato all'ordine il presidente del Consiglio, che si era, a loro giudizio, discostato dal rispetto allo Statuto ed al Parlamento, arrogandosi quasi una facoltà spettante alla sola prerogativa regia. E fu mestieri perfino che il presidente, coprendosi, sospendesse la seduta. Appena ripresa indi a poco, il presidente del Consiglio, La Marmora, fece subito la seguente dichiarazione:

Signori, son dolente oltremodo che le ultime mie parole abbiano sollevato una tempesta in questa Camera. Prego tutti gli onorevoli deputati a ben persuadersi, che non è mai stata menomamente mia intenzione di dire qualche cosa che potesse essere interpretata in modo incostituzionale.

A proposito dello scioglimento di cui parlava l'onorevole Mancini, quando io ho detto che il Ministero avrebbe il coraggio di farlo, non vi debb'essere alcun dubbio che io ho inteso di dire che ciò doveva essere in modo costituzionale. Certo non mi è mai venuto in capo di dire che il Governo volesse non rispettare le prerogative della Corona.

Io ho detto ciò perchè davanti alle difficoltà che possono sorgere, ed io auguro che non avvengano, potrebbe pur darsi che diventasse un dovere per il Ministero di proporre a Sua Maestà di sciogliere il Parlamento. Io me ne appello a molti miei amici politici, a tutti coloro che furono con me nell'altro Parlamento, o sui banchi del Ministero, se mai mi sia sfuggita una volta sola una parola, che potesse venire interpretata nel senso di abusare della posizione che hanno i governanti nei consigli della Corona. (Bravo! Bene! a destra — Commenti a sinistra).

E dopo questa dichiarazione, l'incidente fu chiuso.

756. Non è nelle nostre usanze parlamentari e costituzionali di preannunziare alle Camere la determinazione presa dalla Corona di fare appello agli elettori con la dissoluzione della Camera elettiva. Qualche volta peraltro si lasciò intravedere una simile determinazione, appunto per indurre le Assemblee ad affrettare i loro lavori, non essendo punto corretto di ritardare lo scioglimento, quando è stato decretato, oltre il termine della più assoluta necessità.

Infatti il presidente del Consiglio Minghetti, presentandosi alla Camera il 25 maggio 1874, per dichiarare che il Re non aveva creduto di accettare le dimissioni del Gabinetto, date in seguito al voto della Camera stessa sul disegno di legge per la nullità degli atti non registrati, la esortò a discutere e votare senza indugio i bilanci definitivi « e quei soli disegni di legge che sieno urgenti e necessari per l'andamento dei servizi pubblici »; lasciando così chiaramente intravedere la determinazione presa dello scioglimento della Camera dei deputati.

In questo caso sarebbe scorrettissimo negare il voto a quei provvedimenti legislativi, che il Governo chiedesse in nome delle necessità urgenti del paese, specialmente per ciò che riguarda i bilanci dello Stato. « Non sarebbe tra noi buon uso parlamentare, citiamo anche qui le parole del professore Arcoleo ⁽¹⁾, negare il voto di quella parte del bilancio, che possa bastare per il termine segnato dalla convocazione dei comizi a quella della nuova Camera; tal procedimento potrebbe definirsi fazioso ed inconcludente. Un'Assemblea destinata a sciogliersi, non ha che una vita precaria, non può più presumere di essere adeguata rappresentanza del paese, dal momento che a questo è rimessa la decisione: e deve però limitarsi a votare quei provvedimenti amministrativi e finanziari, che garantiscono la continuità dei pubblici servizi. »

In conformità a questa dottrina, accennandosi ultimamente nella Camera dei deputati (28 giugno 1886) al modo da seguire per conciliare convenientemente la prerogativa della Corona con quella della Camera, il deputato Crispi ebbe a dire:

⁽¹⁾ ARCOLIO, op. cit., pag. 183; e GREY, *Parliamentary government*. New ed. London, 1864, pag. 79.

Quando una maggioranza non esiste o è pericolante, o almeno vi è il dubbio che il Ministero abbia per sé la maggioranza, delle due l'una: o coloro che sono al Governo cedono il potere ad altri uomini, o si appellano al paese. Orbene, il Ministero in codesta ipotesi si presenta alla Camera a dichiarare, che l'intenzione di Sua Maestà è di sciogliere il Parlamento; e che per mettere la Corona nella condizione di poter esercitare la sua alta prerogativa, è necessario di provvedere ai pubblici servizi... In materia di bilanci, quando vi sono crisi possibili, la questione politica sparisce, e il lavoro a cui tutti i deputati sono obbligati di attendere, è quello di mettere il Governo in condizioni normali, affinché la cosa pubblica proceda regolarmente.

§ 4.

Ordini cavallereschi e titoli nobiliari.

757. Lo Statuto, nell'articolo 78, aveva espressamente riconosciuto al Re la facoltà di creare nuovi ordini cavallereschi. Importava sapere se eguale facoltà era consentita di esercitare anche per iniziativa parlamentare: e la questione fu implicitamente risolta in senso affermativo nel 16 novembre 1848, allorchè la Camera prese in considerazione una proposta di legge del deputato Brofferio, con la quale si proponeva di creare un nuovo ordine, per ricompensare il valore militare, con la denominazione di *Ordine del valore italiano*.

Questa proposta il Brofferio aveva già svolta in precedenza, il 5 novembre 1848, chiarendo che egli intendeva si istituisse appunto un vero e proprio ordine cavalleresco, a somiglianza di quello della *Legion d'onore* in Francia, per decorarne i militari che si sarebbero distinti con atti di valore nelle guerre dell'indipendenza italiana.

Il ministro dell'interno aveva allora fatto le sue riserve, in quanto che era per lo meno dubbio, che la facoltà concessa al Re dall'articolo 78 dello Statuto, potesse estendersi anche alla iniziativa parlamentare, quando essa appariva piuttosto come una prerogativa esclusiva e personale del Re. Al che il Brofferio aveva risposto, che l'aver lo Statuto riconosciuto nel Re la facoltà di creare nuovi ordini cavallereschi, non importava che una simile facoltà avesse tolta al Parlamento.

La Camera, come abbiain detto, si pronunziò implicitamente in favore della prerogativa parlamentare. E se la proposta del Brofferio non ebbe poi seguito per la chiusura della Sessione, nè trovò in appresso riscontro in altri precedenti parlamentari, non può dirsi neppure che sia passata in regola la teoria contraria; per quanto il deputato Mellana abbia recisamente affermato nella tornata 20 novembre 1861, appartenere esclusivamente alla Corona di creare nuovi ordini cavallereschi: soggiunse però che la Camera interveniva col suo voto a giudicare dell'uso di questa prerogativa, quando le venivano chiesti i fondi per la dotazione dei nuovi ordini cavallereschi.

758. Del resto le ingerenze del Parlamento in questa materia non furono nè poche, nè di picciol conto. E, per ordine cronologico, ci convien ricordar per prima un disegno di legge presentato alla Camera il 21 agosto 1849 dal guardasigilli Demargherita, per l'abolizione delle commende dei Santi Maurizio e Lazzaro di patronato familiare. « Io penso, egli disse, che questa disposizione non leda in alcun modo quella dello Statuto, che confermò gli ordini cavallereschi e ne volle la conservazione; perchè mentre non si deve e non si vuole sostanzialmente derogare alla loro esistenza, meglio si provvede alla loro durata ponendo in armonia e coordinando le leggi da cui sono internamente retti coi principii di civile uguaglianza, che furono dallo Statuto consacrati. »

Ma quando nella tornata 18 settembre 1849 si venne alla discussione di questo disegno di legge, il deputato Jacquemoud sostenne, che un simile provvedimento doveva emanare esclusivamente dal Re, trattandosi di una prerogativa della Corona, nella quale il Parlamento non aveva ingerenza. Il guardasigilli Demargherita rispose, che non si poteva contendere al Re la facoltà di proporre una legge per l'abolizione di quelle commende; nè al Parlamento quella di sanzionare la proposta, che per mezzo dei ministri il Re faceva. E il ministro Pinelli soggiunse, che con quella disposizione non s'intendeva di toccare agli statuti dell'Ordine; ma si mirava a sciogliere alcuni beni da un vincolo che era loro imposto. Quindi trattandosi di un ordinamento civile, il ministro aveva creduto necessario l'intervento del Parlamento. Anzi il deputato Bunico stimò di dover aggiungere, che in questo caso la Camera inter-

veniva per diritto proprio e non per concessione della Corona.

Dopo di ciò il disegno di legge fu approvato. E quando qualche anno appresso (7 marzo 1851), si fece nella Camera allusione alla competenza della Camera stessa rispetto a quella legge, il deputato Pinelli affermò che l'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro era un vero corpo morale, che possedeva nello Stato come tale; e che tutte le proprietà dei corpi morali sono soggette alla legge per ciò che concerne il loro uso e godimento.

Se non che, andando molto più oltre in quest'ordine di idee, il deputato Pescatore pretese che spettasse al Parlamento di mettere in armonia con lo spirito dello Statuto, che li aveva conservati, l'amministrazione economica e il governo morale degli ordini cavallereschi. E in questo senso presentò un disegno di legge (5 ottobre 1849), nel quale stabiliva che l'amministrazione di detti beni spettava al ministro delle finanze, che doveva risponderne al Parlamento; e dettava norme circa il conferimento delle commende e delle pensioni, attribuendolo esclusivamente ai ministri responsabili.

Questo disegno di legge non ebbe poi seguito; ma è molto dubbio se con esso non si eccedeva quella costituzionale competenza, che può spettare al Parlamento negli ordini cavallereschi esistenti, i quali lo Statuto volle mantenuti con le destinazioni prefisse dalla propria istituzione.

759. Nè si arrestarono qui le ingerenze del Parlamento sul proposito. Nella tornata 14 gennaio 1851 il deputato Valerio chiese, che fossero presentati alla Camera i bilanci dell'Ordine Mauriziano. Rispose il presidente della Commissione del bilancio, Di Revel, che quei bilanci eran già nelle mani della Commissione, e che sarebbero stati da essa presi in esame. Ma non s'acquetò a questo il deputato Valerio e chiese che fossero stampati e distribuiti a tutti i deputati, che avevano egualmente diritto di esaminarli.

Allora il presidente della Camera, Pinelli, che era anche Primo Segretario dell'Ordine Mauriziano, scese dal suo banco per combattere questa proposta. E disse, che il bilancio di un corpo morale, come era l'Ordine Mauriziano, non poteva esser discusso dalla Camera, siccome aveva opinato anche il Consiglio di Stato: e che era stata comunicata alla Camera quella parte dei bilanci dell'Ordine, la quale com-

prende le categorie che possono direttamente od indirettamente interessare lo Stato. Il rimanente, riguardando la amministrazione interna dell'Ordine, ed essendo esso autonomo, non era di competenza del Parlamento. È una prerogativa reale, disse egli, il disporre intorno agli ordini cavallereschi; e la discussione dei bilanci relativa alla dotazione dei medesimi, rientra in quella prerogativa.

Il deputato Cadorna ammise che la Camera non potesse discutere quei bilanci; ma espresse l'opinione che, servendo essi come documenti nella discussione del bilancio dello Stato, dovessero essere presentati integralmente. Invece il deputato Sineo affermò recisamente, che la dotazione dell'Ordine Mauriziano faceva parte del patrimonio dello Stato, e quindi non poteva sfuggire al sindacato del Parlamento; il quale aveva diritto ed obbligo di discuterne il bilancio, contenendosi in esso varie allocazioni che dovevano andare in disgravio di altri bilanci.

Ma il ministro dell'interno, Galvagno, sostenne, che l'ordine Mauriziano era un corpo morale che aveva una dotazione speciale, di cui disponeva secondo gli usi riconosciuti dallo Statuto; e non era tenuto a renderne conto al Parlamento, il quale, quando pure avesse votato il bilancio dell'Ordine, non avrebbe avuto modo di controllarlo, giacchè un ordine del Re avrebbe potuto in qualunque tempo mutarne le disposizioni.

La Camera, lasciando impregiudicate le altre questioni, deliberò che fosse stampato e distribuito l'estratto del bilancio dell'Ordine, che era stato da questo presentato.

Pare però che questo precedente non servisse di norma per l'avvenire, giacchè nella tornata 29 dicembre 1852, il ministro dell'interno Di San Martino affermò appunto, che quella deliberazione della Camera non era passata in regola, tanto vero che non era stata più eseguita. Il deputato Valerio per altro affermò il contrario, cioè che si era sino allora usato di distribuire ai deputati copia del bilancio dell'ordine Mauriziano.

Comunque sia, certamente la consuetudine dovè ben presto cadere in disuso, se il deputato Ercole si indusse a presentare una formale interrogazione (22 marzo 1866) per richiedere appunto al ministro delle finanze la presentazione di detti bilanci al Parlamento. La svolse poi nella tornata 24 aprile di quell'anno; e dopo aver ricordato tutti

i precedenti parlamentari sul proposito, sostenne come fosse un diritto ed un obbligo del Parlamento di sindacare l'amministrazione del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, per accertarsi che esso, secondo prescriveva lo Statuto, non era impiegato in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione. Il ministro delle finanze, Scialoja, rispose che egli non poteva prendere impegno di fare ciò che usciva dalla sua competenza, mentre l'amministrazione di quell'Ordine era autonoma ed indipendente. Tutto al più egli avrebbe potuto rivolgersi al segretario del Gran Magistero dell'Ordine per invitarlo a presentare al Parlamento in compendio il bilancio dell'Ordine stesso; ma ciò soltanto per semplice notizia e non per discuterlo, giacchè questo non poteva ammettersi per concorde parere della Camera stessa e del Consiglio di Stato, che era stato all'uopo interrogato.

Non si tenne pago di queste risposte il deputato Ercole; ma si astenne dal presentare qualsiasi risoluzione per non pregiudicare intempestivamente la questione. Però mai più furono poi presentati al Parlamento i bilanci dell'Ordine Mauriziano, non ostante che il presidente del Consiglio, Menabrea, ed il deputato Lanza avessero alcuni anni appresso (5 maggio 1869) ammesso concordemente, che fosse in facoltà del Parlamento di aver comunicazione dei bilanci dell'Ordine Mauriziano per esercitare sul medesimo la sua alta sorveglianza.

760. Quasi contemporanea a questa della comunicazione dei bilanci, sorse nel Parlamento Subalpino un'altra questione; quella cioè di fare obbligo al Governo di presentare ogni anno al Parlamento l'inventario dei beni dell'Ordine Mauriziano; e se ne fece propugnatore lo stesso deputato Valerio nella tornata 29 dicembre 1852.

Il ministro dell'interno, Di San Martino, si oppose a questa proposta; osservando che quei beni non entravano nell'amministrazione dello Stato, ma appartenevano ad un corpo morale autonomo, e costituito anche in una condizione eccezionale, perocchè lo Statuto dichiara appunto, che non compete al potere legislativo di fare innovazioni di sorta nella dotazione dell'Ordine.

Il deputato Valerio sostenne invece che la comunicazione dell'inventario di quei beni, serviva per agevolare al Parlamento il coscienzioso adempimento di quel diritto

di sindacato, che doveva esercitare sugl'interessi della nazione. Ora questo sindacato appunto, replicò il suddetto ministro di non poterlo ammettere, allorchè veniva esercitato direttamente sopra un corpo morale: ciò sarebbe contrario allo Statuto, egli disse, il quale affida questa missione amministrativa al potere esecutivo, salvo a questo di risponderne alle Camere.

E nonostante che il deputato Cadorna si fosse adoperato a dimostrare, che la comunicazione dei documenti richiesti dal deputato Valerio poteva riuscire di utile scorta nella votazione dei bilanci dello Stato, la Camera deliberò di non ammettere la detta proposta. E per di più, due anni appresso (6 aprile 1854), discutendosi sull'alienabilità e disponibilità del patrimonio dell'Ordine Mauriziano, il guardasigilli Rattazzi sostenne prima l'opinione che l'amministrazione dell'ordine non avesse mestieri di essere autorizzata per legge ad alienare i suoi fondi; e poi propose egli stesso la questione pregiudiziale, che fu senz'altro approvata dalla Camera.

Vero è che sulla medesima questione tornò in seguito il deputato Sineo (5 e 18 maggio 1869), sostenendo che i beni dell'Ordine Mauriziano dovessero far parte del bilancio attivo dello Stato, siccome beni nazionali. Ma e il presidente del Consiglio Menabrea e il deputato Lanza confutarono questa teoria ritenendo essi che l'Ordine Mauriziano era un ente morale autonomo, al di fuori della ingerenza dello Stato. Nè poteva dirsi una prova in contrario il fatto, da parecchi oratori ricordato, che nel settembre 1848 era stata garentita dallo Stato la restituzione della somma di venti milioni, presi alla Banca di Genova, con un'ipoteca sui beni di quell'Ordine; perocchè quell'ipoteca fu espressamente consentita prima dal Consiglio dell'Ordine, e senza tale consentimento non sarebbe stata valida, checchè avesse creduto in contrario il ministro delle finanze del tempo; nè da ciò seguiva che l'Ordine avesse perduto la proprietà dei beni, che lasciava ipotecare. Inoltre il deputato Pinelli aveva già molti anni innanzi (7 marzo 1851) lucidamente dimostrato alla Camera, come fosse negli Statuti e nelle tradizioni dell'Ordine Mauriziano, di venire in soccorso con mutui o in altri modi allo Stato, sempre che si fosse trovato in gravi frangenti.

761. In relazione alle questioni innanzi ricordate, più volte si discusse in Parlamento per stabilire fino a qual punto i funzionarii dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro dovessero considerarsi come funzionari dello Stato, epperò soggetti alle prescrizioni che riguardavano questi impiegati.

Se ne discusse la prima volta nel 7 marzo 1851, a proposito di un articolo aggiuntivo sul bilancio della spesa, proposto dal deputato Bartolini in questi termini:

Nessun impiegato ritirato dal servizio potrà godere di pensioni o vantaggi eccedenti in complesso 8000 lire all'anno. Sono comprese in questo computo le pensioni assegnate tanto sul bilancio della sacra religione dei SS. Maurizio e Lazzaro, quanto su quello del regio Economato dei benefici vacanti.

Qualcuno mosse dubbio sulla costituzionalità d'una simile proposta, che stabiliva un'ingerenza del Parlamento sull'amministrazione di un Ordine cavalleresco, costituito dallo Statuto in condizione completamente autonoma. Ma lo stesso deputato Pinelli, che era primo segretario dell'Ordine Mauriziano, non contestò che si possano calcolare nei cumuli anche le pensioni che il Governo accorda sopra una parte del tesoro di quell'Ordine. Una parte di questo patrimonio, egli disse, è destinata per disposizione dei suoi Statuti, a compensare i servizi prestati allo Stato; e quindi può benissimo ammettersi, che questo tenga a calcolo le dette somme con quegli altri compensi che accorda direttamente. Egli però contestò la convenienza di accettare una simile proposta, appunto perchè quelle pensioni servivano a compensare servizi straordinari resi allo Stato; pur riconfermando che la distribuzione di queste ricompense straordinarie rientrava nei limiti della responsabilità ministeriale.

La Camera però fu di contrario avviso ed approvò la proposta Bartolini. Se non che ritornando essa poco appresso sulla sua deliberazione (1° maggio 1851), in occasione di un disegno di legge sui cumuli d'impieghi e di pensioni, escludeva da questo cumulo gli assegni e le pensioni sull'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, e sugli Ordini del merito civile e militare di Savoia, non ostante che a questa esclusione si fosse opposto il deputato Lanza.

La Commissione della Camera che aveva esaminato il disegno di legge, escludendo dal divieto dei cumuli le pen-

sioni dell'Ordine Mauriziano, diceva che «aveva creduto di scrupolosamente rispettare la disposizione dello Statuto che, conservando l'Ordine nella sua integrità, non aveva posto restrizione veruna alla libera collazione delle pensioni sul patrimonio dell'Ordine medesimo.» Il deputato Valerio protestò contro una simile affermazione, che poteva essere pericolosa nel campo costituzionale, in quanto che contendeva al Parlamento quel diritto di sindacato sull'impiego del patrimonio del detto Ordine, che lo Statuto stesso aveva implicitamente ammesso. Ma il relatore Farina confermò, che un simile diritto di sindacato doveva rimanere integro, e niuno aveva facoltà di portarvi restrizione di sorta.

La identica questione si ripresentò poi parecchi anni dopo (18 luglio 1862) allorchè, discutendosi dalla Camera dei deputati un altro disegno di legge, pure sul cumulo degl'impieghi, furono esclusi dal novero degli assegni, di cui si vietava il cumulo, quelli sopra gli ordini cavallereschi. Per altro precedentemente la Camera aveva ammesso che in questo caso, doveva farsi una riduzione, allorchè l'assegno eccedeva le lire mille. Ma il Senato non ammise nemmeno questa riduzione; e la Camera non credè d'insistere, fondandosi sopra un'assicurazione data dal ministro delle finanze, che avrebbe presentato al Parlamento un disegno di legge per regolare questa questione.

Ricorderemo anche come nel 28 gennaio 1854 si discutesse lungamente nella Camera dei deputati, per determinare se dovevano sottoporsi alla ritenuta del venticinque per cento le pensioni sul patrimonio dei SS. Maurizio e Lazzaro, godute all'estero. Ma neppure allora la Camera ammise tale ritenuta.

762. La questione fu poi assai più esplicitamente posta in Parlamento nell'occasione in cui si discusse il disegno di legge sulle incompatibilità parlamentari. Fu allora che la Commissione propose, ed il Ministero accettò, che fossero considerati come impiegati dello Stato anche quelli dell'Ordine Mauriziano.

Il deputato Minghetti si oppose a simile proposta, sostenendo che non potevano considerarsi come stipendiati sul bilancio dello Stato, facendo essi parte di un'amministrazione autonoma, e distinta da quella dello Stato. Invece il deputato Varè opinò non essere esatto che il Parla-

mento ed il Governo non avessero alcuna ingerenza nell'amministrazione dell'Ordine Mauriziano. Sebbene del bilancio di quell'Ordine, egli disse, non si faccia periodico rapporto al Parlamento (e, a suo avviso, si sarebbe dovuto fare), pure il detto bilancio è tale, che i ministri della Corona ne sono responsabili, per quanto debbono rispondere che l'articolo 78 dello Statuto non sia violato. Quindi il Parlamento deve avere su di esso un'ingerenza come sopra qualunque altra amministrazione, che interessi quella dello Stato; e perciò gl'impiegati dell'Ordine Mauriziano politicamente, di fronte al Parlamento, debbono considerarsi come gli altri impiegati dello Stato.

Replicò l'onorevole Minghetti ammettendo il sindacato dello Stato sul bilancio dell'Ordine Mauriziano, per accertarsi dell'osservanza di ciò che prescrive lo Statuto; ma soggiunse che da ciò non poteva trarsi la conseguenza, che gl'impiegati di quell'Ordine fossero impiegati dello Stato.

Tuttavia in quest'opinione non consentì la Camera, la quale approvò la proposta del Ministero e della Commissione, dichiarando ineleggibili gl'impiegati stipendiati sul bilancio dell'Ordine Mauriziano, ed eccettuando solamente il primo segretario dell'Ordine stesso.

La questione poi fu risolta anche in Senato (26 aprile 1877) dal senatore Serra F. M., il quale sostenne che in nessun modo poteva il bilancio degli Ordini cavallereschi confondersi o considerarsi come una dipendenza di quello dello Stato: tanto vero che gl'impiegati di quello, quando fosser passati al servizio dello Stato, non avrebbero potuto far computare per la pensione il servizio prestato presso l'amministrazione dell'Ordine.

Il ministro dell'interno, il relatore Mauri ed il senatore Borgatti confermarono, che non si era voluto per nulla innovare alla condizione giuridica dell'amministrazione dell'Ordine Mauriziano, la quale, come per lo innanzi, doveva considerarsi del tutto indipendente da quella dello Stato. Ma ciò non tolse che il Senato riconfermasse l'incompatibilità, già ammessa dalla Camera, per gl'impiegati di quella amministrazione.

763. Fin qui ci siamo specialmente intrattenuti della ingerenza del Parlamento in quella che può considerarsi come la gestione amministrativa e finanziaria degli ordini cavallereschi. Però non si disinteressò esso da quello che può

dirsi il governo morale di questa gestione; e, sebbene più rari, non mancano precedenti della ingerenza parlamentare anche in questa parte.

Già nella tornata 14 gennaio 1851, il deputato Pinelli, primo segretario dell'Ordine Mauriziano, aveva ammesso, che la distribuzione delle sostanze dell'Ordine, e quella delle onorificenze, costituivano una parte del sussidio morale che l'Ordine stesso dava allo Stato; e soggiunse: « Io sono veramente d'opinione, che nella distribuzione di queste distinzioni vi debba intervenire (finora non è intervenuto, ma in alcune riforme, che sottoporro alla sanzione di Sua Maestà, si provvederà a ciò) la responsabilità ministeriale. » Al che il deputato Sineo rispondeva, che non credeva necessaria una legge per dire che nessun onore dell'Ordine Mauriziano può esser conferito senza la responsabilità di un agente legittimo della Corona, non potendo il Re, in un Governo costituzionale, far niente senza il sussidio di un ministro responsabile.

In seguito, approvate le riforme negli statuti dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, di già preannunziate dal deputato Pinelli, il deputato Pescatore mosse interpellanza al Ministero circa le *regie patenti magistrati*, con cui si erano fatte queste riforme e chiese chi assumeva la responsabilità costituzionale di tutti i decreti reali concernenti quell'Ordine, quando non erano controfirmati da uno dei ministri. Il ministro dell'interno, Galvagno, così rispose:

Secondo le ultime riforme introdotte negli statuti di quell'Ordine, è stabilito che nei rapporti che esso può avere con l'amministrazione dei beni propri, i ministri non debbono entrare, perchè esso è un corpo morale, come sono le amministrazioni degli ospedali e delle Opere pie. In quanto poi alla collazione che fa il Re o delle pensioni stabilite a disposizione dello Stato, o di insegne dell'Ordine, siccome si stabiliscono dei rapporti tra l'Ordine e persone estranee, egli è appunto allora che il Re ha voluto fare la concessione che questi decreti fossero firmati da un ministro responsabile.

Dalle cose che ho detto, io deduco francamente la conseguenza, che i ministri sono responsabili di quegli atti che ora il Re, Generale Gran Mastro dell'Ordine, li ha incaricati di firmare, riformando con ciò gli statuti; che nella parte in cui non furono riformati, la responsabilità rimano come era prima, cioè addossata al capo di quell'amministrazione, il quale non risponde

come ministro, ma semplicemente come capo di un'amministrazione. I ministri non possono avere responsabilità di un oggetto nel quale essi non possono prendere veruna ingerenza.

Il deputato Pescatore rispose, che nessun decreto reale poteva essere emanato, salvo che nelle forme costituzionali e con tutte le guarentigie che lo Statuto richiede per gli atti del Governo. Al che il ministro Galvagno replicò, che gli atti emanati dall'Ordine Mauriziano e dal Generale Gran Mastro dell'Ordine non controfirmati da un ministro, non erano atti di Governo, tanto vero che questi atti il Re faceva non come tale, ma come Gran Mastro dell'Ordine, e per ciò erano controfirmati dal segretario dell'Ordine stesso.

Ma il deputato Pescatore non si arrese a queste ragioni, e presentò un ordine del giorno, nel quale affermava, che tutti i decreti reali concernenti l'Ordine Mauriziano, senza eccezione di sorta, dovevano essere emanati nelle forme costituzionali, e perciò controfirmati da un ministro responsabile.

La Camera invece approvò sulla questione l'ordine del giorno puro e semplice.

764. In appresso (14 luglio 1880) fu tentato con proposte d'iniziativa parlamentare, di colpire con una tassa coloro che avevano conseguito qualche grado negli Ordini cavallereschi. La Camera però si rifiutò di ammettere simili proposte, scorgendo in esse una specie di menomazione della prerogativa regia in questa materia.

Fu bensì consentito, in relazione a ciò che abbiamo detto qui innanzi, che il Parlamento potesse richiamare e censurare i ministri a proposito di onorificenze cavalleresche malamente accordate; e mentre il deputato La Porta criticava, nel 2 giugno 1868, il conferimento di una distinzione cavalleresca a persona che, a suo avviso, ne era immeritevole, il deputato Ricciardi, in un'altra tornata, lamentava il numero strabocchevole di cavalieri che si andava creando, notando la strana coincidenza che in Italia vi erano tanti cavalieri e commendatori quanti sordo-muti; e che il loro numero era di poco inferiore a quello dei ciechi, che pure ammontavano a venti mila circa. Onde raccomandò ai ministri una maggior parsimonia nella concessione di queste onorificenze (24 aprile 1866): e nessuno gli rimproverò d'ingerirsi di cosa estranea alla competenza

del Parlamento, perocchè veramente, per l'essenza del sistema costituzionale, non può riuscire indifferente ad esso nulla che possa direttamente o indirettamente riuscire a detrimento del decoro della Corona. E in ciò più volte furon concordi le nostre Camere. Oltre di che il principio della responsabilità ministeriale, già riconosciuto per legge, anche per questi atti, giustificava pienamente il sindacato del Parlamento (1).

765. In quanto agli ordini cavallereschi esistenti prima dell'unificazione del regno nelle varie regioni d'Italia, furon quasi tutti soppressi con decreti dei Governi provvisori, senza che questi provvedimenti abbiano poi dato occasione a contestazioni in Parlamento, se se ne eccettua uno solo, l'Ordine Costantiniano di san Giorgio, la cui soppressione ebbe un non breve strascico di discussioni nella Camera dei deputati.

Era stato per decreto regio del 1° settembre 1860 ordinato, che il patrimonio del detto Ordine in Parma, fosse aggregato con tutti i diritti e pesi al medesimo inerenti all'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, ed erasi disposto pure che dovesse esser retto ed amministrato con le norme vigenti per questo. Invece con decreto dittatoriale del generale Garibaldi del 12 settembre 1860 i beni dell'Ordine Costantiniano (poichè quell'Ordine era comune al re di Napoli e al duca di Parma) erano stati dichiarati beni nazionali, ed incamerati dal demanio. Da questi decreti non erano pertanto colpite le commende di patronato familiare, come era stato ripetute volte affermato da sentenze dell'autorità giudiziaria, e da pareri conformi del Consiglio di Stato. Quindi il Governo riconobbe la necessità di provvedere allo scioglimento di queste commende; e lo fece con apposito disegno di legge, presentato dal ministro guardasigilli, De Falco, e discusso ed approvato dalla Camera nella tornata 31 maggio 1873.

Fu in quell'occasione che il deputato Varè criticò il decreto 1° settembre 1860, che aveva disposto del patrimonio dell'ordine Costantiniano di Parma, attribuendolo all'Ordine Mauriziano, invece di attribuirlo al demanio dello

(1) Il Toad osserva che il dare onorificenze spetta al Re; ma che la Camera può consigliare che siano date. Op. cit., cap. V, pag. 338.

Stato, come aveva fatto il generale Garibaldi in Napoli. E sostenne che per lo meno si richiedeva una legge per convalidare quel fatto del potere esecutivo. In merito poi al disegno di legge osservò, che l'ordine Costantiniano di san Giorgio, essendo un ordine dinastico, doveva cessare con la cessazione della dinastia Borbonica a cui era legato.

Ma il guardasigilli De Falco fece notare, che ormai la questione era risolta con i decreti-legge innanzi ricordati, e che non era opportuno tornarvi sopra. Il relatore della legge, Raeli, sostenne alla sua volta che l'articolo 78 dello Statuto non importava la decadenza di tutti gli ordini cavallereschi, che erano negli antichi Stati; che anzi esso in certo modo ne garentiva la esistenza, quando si fosse esteso, come si conveniva, il senso di quell'inciso, in cui si dice: « Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. » Tanto vero che in Toscana era stato mestieri di un decreto espresso per lo scioglimento delle commende familiari dell'ordine di santo Stefano.

766. Fondandosi in quest'ordinata idea, il deputato Di San Donato, in quella stessa tornata, osservò che, avendo lo Stato incamerati i beni dell'ordine militare di san Giorgio, doveva esso pagare la pensione annua che spettava ai decorati di quell'ordine, i quali avevano già un diritto acquisito, essendo appunto la pensione annessa alla decorazione. Ma il ministro della guerra Ricotti contestò questo diritto, giacchè negli statuti di quell'ordine era stabilito, che cessava la pensione quando chi era fregiato di una decorazione cessava di portare l'uniforme militare, o era sciolto il corpo a cui apparteneva; e poichè appunto lo esercito delle Due Sicilie era stato disciolto, quel diritto era cessato.

La medesima questione, che era stata trattata anche prima a proposito di una petizione (C. D., 23 aprile 1867), ritornò più tardi innanzi alla Camera dei deputati (1° giugno 1874) per iniziativa del deputato Minervini; il quale sostenne, che lo Statuto non aveva aboliti gli ordini cavallereschi esistenti negli antichi Stati italiani, tanto vero che si continuavano a pagare molte pensioni ai decorati degli ordini stessi. Ma il ministro della guerra negò recisamente una tale asserzione, sostenendo che per ragioni e titoli derivanti da ordini cavallereschi, nessuno godeva

pensioni sul bilancio della guerra, tranne per l'ordine Militare di Savoia e per la medaglia al valor militare.

E la Camera quella volta, come nelle precedenti, non fece buon viso alla proposta anzidetta, sì che dovette esser ritirata dallo stesso proponente; e in seguito non ritornò in campo che un'altra volta, a proposito di una petizione di certo signor Dell'Aquila, che chiedeva il pagamento della pensione sulla decorazione di san Giorgio della Riunione. La Camera approvò allora (7 giugno 1870) l'ordine del giorno puro e semplice, e lasciò dormire negli archivi le altre petizioni inviate posteriormente sullo stesso argomento.

767. A proposito dei titoli di nobiltà, che lo Statuto aveva mantenuti a coloro che vi avevano diritto, dando in pari tempo facoltà al Re di conferirne dei nuovi, non ci occorre ricordare che un incidente parlamentare delle tornate 11 e 13 dicembre 1875.

Aveva il Governo, con decreto 10 ottobre 1869, istituita una *Consulta araldica*, per dare informazioni e pareri in materia di titoli gentilizi, stemmi ed altre pubbliche onorificenze. E per deliberazione della medesima, del 4 maggio 1870, era stato mutato lo stemma dello Stato. Ora di questo appunto il deputato Perrone nell'11 dicembre 1875 mosse censura al Ministero, negando assolutamente alla Consulta araldica il diritto di mutare a suo piacimento lo stemma dello Stato. E in quell'occasione soggiunse, che pareva a lui incostituzionale che chi aveva titoli di nobiltà dovesse farli confermare da detta Consulta, siccome il mentovato decreto stabiliva, mentre lo Statuto aveva espressamente dichiarato, che eran mantenuti i titoli di nobiltà a coloro che vi avevano diritto.

Il ministro dell'interno si limitò seccamente a rispondere che, essendo stata questa materia legalmente regolata con un decreto reale, questo, fino a che era in vigore, doveva essere eseguito. Ammise però che non era in facoltà della Consulta araldica di far decreti; ma che essa dava soltanto pareri, a norma dei quali il ministro faceva i decreti, di cui era responsabile.

Il deputato Perrone, non sodisfatto di queste risposte, ritornò sull'argomento nella tornata successiva con due ordini del giorno. Il primo era così concepito: « La Camera dichiara, che il Ministero non ha diritto di modifi-

care lo stemma dello Stato, senza il consenso del Parlamento. » L'altro diceva: « La Camera, udite le spiegazioni date dal ministro dell'interno, lo invita a proporre l'abrogazione del regio decreto in data 10 ottobre 1869, n. 1869. »

Allora il ministro dell'interno sostenne che lo stemma dello Stato, in sostanza, non è che lo stemma della famiglia reale e della dinastia; e quindi non può esser materia di competenza della Camera. È stemma dello Stato, aggiunse il deputato Lanza, in quanto che il Re è il Capo dello Stato; mentre lo stemma vero della nazione è la bandiera.

Gli ordini del giorno del deputato Perrone furono il primo ritirato ed il secondo respinto dalla Camera; la quale approvò invece un ordine del giorno del deputato Maldini, col quale s'invitava il Ministero a studiare le riforme richieste sulla istituzione della Consulta araldica.

Queste riforme non vennero mai innanzi al Parlamento; il quale di questa materia, dei titoli di nobiltà e degli stemmi gentilizi, non ebbe poi ad occuparsi in seguito se non per imporre una tassa per la concessione ed il riconoscimento dei titoli e predicati nobiliari nazionali, e per l'autorizzazione a riceverli da potenza estera (C. D., 14 luglio 1880), comprendendo i relativi decreti sotto la denominazione generale di *concessioni governative*.

§ 5.

Nomina degli alti funzionari di Corte.

768. Sulla delicata controversia dell'ingerenza del Gabinetto nella nomina degli alti funzionari della casa civile e militare del Re (1), e sulla responsabilità sua di fronte al Parlamento per queste nomine, prima di accennare ai nostri scarsi precedenti parlamentari, stimiamo utile riportare l'opinione del Todd sulle norme e gli usi prevalenti in Inghilterra. Dice egli:

(1) Gli alti funzionari di Corte sono: il ministro della Casa di Sua Maestà; il prefetto di Palazzo, Gran Mastro delle cerimonie di Corte ed il primo aiutante di campo generale del Re.

È un principio fondamentale di Governo parlamentare che i servitori responsabili della Corona debbano consigliarla in ogni punto in cui deve essere esercitata l'autorità regia; e nulla potrebbe più tendere a indebolire una amministrazione di ciò che certi alti uffici sieno interamente fuori del loro sindacato. Conformemente a ciò, dall'avvenimento di Giorgio III, divenne una pratica riconosciuta concedersi questo privilegio ad ogni successiva amministrazione.

Ispirandosi forse a questa dottrina, il deputato Villa chiese d'interpellare il ministro dell'interno sulla nomina a ministro della Casa reale del senatore Gualterio, il quale poco innanzi era stato costretto a lasciare il Ministro per un voto di censura della Camera.

Il ministro, che era il Cadorna, si rifiutò di rispondere a questa interpellanza, dicendo che i ministri erano responsabili soltanto di quei provvedimenti i quali possono essere annoverati nella categoria delle leggi, o in quella degli atti del Governo. Che in questa categoria non poteva comprendersi la nomina del ministro di Casa reale; il quale non era un funzionario dello Stato e non dipendeva in nessun modo dal Ministero: e se la sua nomina era controfirmata da un ministro, ciò era come per riconoscimento della qualità che egli aveva di amministratore della lista civile, e per conferire ad esso la qualità di grande ufficiale dello Stato. Ma soggiunse che quel decreto di nomina, per esser valido, non richiedeva di esser posto sotto la ministeriale responsabilità.

Il deputato Villa rispose che bastava la qualità di grande ufficiale dello Stato, che aveva il ministro di Casa reale, per rendere la sua nomina sindacabile dal Parlamento. Ma egli aveva pure quella di amministratore di una parte del demanio pubblico, tali essendo appunto i beni della dotazione della Corona: e in questo senso il ministro di Casa reale doveva essere responsabile della sua gestione e sindacabile per parte di chi aveva il supremo controllo su tutta l'amministrazione del demanio pubblico. Così erasi intesa la cosa in Inghilterra e in Francia, ove il Parlamento aveva un diritto di sindacato sull'amministrazione della lista civile. Onde egli si credeva per tutto ciò in diritto di biasimare come impolitica e censurabile la nomina del marchese Gualterio a ministro della Casa reale.

Il ministro Cadorna replicò, che era un errore il credere che la libertà si protegga e si fortifichi estendendo l'azione di un potere a danno di un altro. La nomina del ministro di Casa reale, per esser valido, non aveva mestieri della firma di un ministro, perchè non si trattava di uno degli atti compresi nell'articolo 67 dello Statuto.

Inoltre la Lista civile, anche considerandosi come un semplice usufruttuario per i beni che compongono la dotazione della Corona, ha debito di tener buon conto dell'amministrazione dei beni stessi. Quindi sulla questione egli propose la pregiudiziale.

Si oppose il deputato Mellana, sostenendo che il Parlamento aveva il diritto di biasimare il ministro che aveva consigliato la nomina.

« Nelle nomine che fa il Capo dello Stato, egli disse, anche per ciò che gli spetta personalmente, quando è obbligatoria la firma di un ministro responsabile, io non vedo che il ministro consigliere. Nè vi può essere una nomina di tal natura se non è consigliata dal Ministero, salvo che questo abbia abdicato al proprio dovere ed alla propria dignità. »

Il ministro Cadorna gli rispose, che nei suoi rapporti particolari col Capo dello Stato e nella qualità di ministro, aveva il diritto di apprezzare non solo quegli atti per i quali poteva e doveva assumere una responsabilità verso il Parlamento, ma anche qualsiasi altra specie di atti, destinati o no alla pubblicità. Però, in quanto alla nomina del ministro di Casa reale, la firma di un ministro responsabile non era richiesta dallo Statuto e la Corona aveva piena libertà nell'usare della sua prerogativa.

Replicò il deputato Cairoli, che la Camera, già fin dal 1854, aveva ammesso che gli impiegati della lista civile erano pubblici funzionari. E ciò era conforme allo Statuto ed allo spirito e scopo della lista civile, la quale, servendo a provvedere alla dignità del supremo magistrato dello Stato, era una pubblica istituzione che dava allo Stato e quindi al Governo il diritto d'invigilarne l'amministrazione.

Di fronte alle contestazioni sorte da parte del Ministero, il deputato Villa stimò di dover ritirare la sua interpellanza, per non compromettere con la pregiudiziale una grave questione di massima: e quindi la Camera non ebbe modo allora di pronunziarsi (24 gennaio 1868).

769. Parecchi anni appresso (2 marzo 1877), discutendosi nella Camera la legge sulle incompatibilità, il deputato Corte propose che, dal momento che si erano ammessi nella Camera il ministro della Casa reale ed il primo segretario dell'ordine Mauriziano, dovessero questi funzionari considerarsi essenzialmente come uomini politici, e quindi dovesse darsi facoltà al Ministero di nominare a quegli uffici anche dei deputati. Tanto più propugnava questo concetto in quanto che, e per l'essenza dell'ufficio e per i precedenti, quelle cariche dovevano considerarsi come in stretta attinenza col gabinetto, e quindi in certo modo legate alla sorte del Gabinetto stesso. Ricordò in fatti che il Lanza, quando era presidente del Consiglio dei ministri, espresse il desiderio che il generale Menabrea ed il marchese Gualterio venissero allontanati dagli uffici che avevano a Corte; e lo ottenne. Aggiunse che questi erano gli usi inglesi; tanto che il capo dei conservatori, sir Roberto Peel, richiese che la Regina d'Inghilterra allontanasse da sé la duchessa di Sutherland, che era la sua dama di vestiario.

La Camera però respinse un emendamento nel senso anzidetto, presentato dal deputato Corte, nè ebbe poi più mai occasione di tornare sulla questione.
