

TITOLO II.

IL GABINETTO

CAPO I. - FORMAZIONE DEL GABINETTO

§ 1.

Crisi ministeriale.

770. Ci è mestieri avvertire che questo paragrafo, più che una trattazione completa dell'argomento onde s'intitola, sarà una specie d'epilogo e di complemento di quello che, in relazione allo stesso soggetto, fu detto nei paragrafi sui *Voti di fiducia* (pag. 441) e sulla *Scelta del primo ministro* (pag. 641).

Infatti la conseguenza costituzionalmente corretta di ogni voto di sfiducia, quando non si fa luogo alla dissoluzione della Camera dei deputati, è la crisi ministeriale, se non si vuol togliere ogni valore a quella che è forse la funzione massima del potere legislativo, di additare cioè l'indirizzo politico che seguir deve il Gabinetto, e di vigilare continuamente perchè da esso non si discosti.

Possono però esservi gravi ragioni — che per esser principalmente d'indole politica non sono agevolmente classificabili — per le quali il capo dello Stato sia indotto a non accettare le dimissioni del Gabinetto, nonostante il voto di disapprovazione della Camera dei deputati, e senza appellarsene al giudizio degli elettori. Gli esempi di simile procedimento non sono scarsi in Italia, e li ricordiamo qui sommariamente.

Nel maggio 1852, in seguito ad un voto della Camera, che era conseguenza del *connubio* fra Rattazzi e Cavour, allora ministro delle finanze nel Gabinetto presieduto dal

D'Azeglio, questi stimò doversi dimettere; il Re gli riconfermò l'incarico di comporre il nuovo Ministero, ed egli lo accettò. Nel 1855, in seguito ad una proposta fatta in Senato da monsignor Di Calabiana, a proposito di un disegno di legge con cui si sopprimevano alcune corporazioni ecclesiastiche, il Cavour si avvisò di lasciar libera la Corona nelle trattative con la Corte pontificia per questa questione, e si dimise; il Re lo richiamava di lì a pochi giorni con l'intero Gabinetto. Nel dicembre 1865, battuto il Ministero La Marmora da un voto della Camera, relativo ad un decreto che affidava il servizio di tesoreria alla Banca nazionale, il Re incaricava lo stesso La Marmora di comporre il nuovo Gabinetto. Il 22 dicembre 1867, rifiutandosi la Camera di approvare la condotta politica del Ministero Menabrea, con un voto di coalizione, per il quale la parte ministeriale rimaneva in minoranza di due voti, il Re affidava allo stesso Menabrea il mandato di ricomporre il Gabinetto. Nell'aprile 1873 un voto della Camera contro il Gabinetto Lanza in una questione relativa alla costruzione dell'Arsenale di Taranto, indusse il Re, prima a chiamare il Pisanelli, che era stato in certo modo il capo della coalizione formatasi contro il Gabinetto; ed essendosi egli rifiutato di comporre il nuovo Ministero, a richiamare senz'altro i ministri dimissionari. In egual modo si comportò il Re nel dicembre 1877 in seguito alle dimissioni del primo ministro Depretis, per un voto della Camera che, sebbene riuscito numericamente favorevole al Ministero (162 favorevoli, 148 contrarii, 10 astenuti), pure veniva da esso considerato insufficiente per sostenere il Gabinetto. Similmente nell'aprile 1881 il Re si rifiutava di accettare le dimissioni del Gabinetto presieduto dal Cairoli, il quale era stato vinto da un voto di coalizione della Camera sopra l'indirizzo della politica estera. In seguito la Corona nelle crisi del maggio 1883, del marzo 1884, del giugno 1885, riconfermava sempre al Depretis l'incarico di comporre la nuova amministrazione, per essere egli il capo incontestabile se non della maggioranza assoluta della Camera, di quella maggioranza relativa che prevaleva nel frazionamento multicolore dei gruppi parlamentari.

In sostanza, in tutti i precedenti innanzi ricordati, in mancanza di una precisa e netta divisione dei partiti nella

Camera, di fronte a coalizioni di frazioni disparatissime, e nella impossibilità di ricorrere per una ragione o per un'altra al giudizio degli elettori, la Corona, non trovando nei voti della Camera una chiara indicazione di chi dovesse succedere al Gabinetto battuto, si trovò nella necessità di rimandare quasi, con un provvedimento che chiameremo dilatorio, la soluzione definitiva della crisi.

Però sempre, nei casi anzidetti di voti di sfiducia della Camera, i vari Ministeri si eran dimessi; compreso il Gabinetto Menabrea dopo il voto del 22 dicembre 1867, non ostante che gli stessi ministri dimissionari avessero rivolto al Re una specie di *memorandum*, compilato dal Broglio, per dimostrare la convenienza e quasi la necessità di un nuovo Ministero Menabrea.

771. Non di rado le crisi ministeriali avvennero al di fuori ed indipendentemente da qualsiasi voto del Parlamento. Raggrupperemo, per quanto è possibile, queste crisi estraparlamentari, per cavarne qualche norma che determini la consuetudine costituzionale nostra in questo grave argomento.

Innanzi tutto ci par messo fuori di contestazione, anche dal modo con cui si è venuto applicando il diritto politico in Italia, che se i ministri debbono essenzialmente godere la fiducia e l'appoggio delle Camere legislative, e specialmente di quella che ha la più diretta ed immediata rappresentanza del corpo elettorale, essi non potrebbero reggersi al potere se mancasse loro anche la fiducia del Capo dello Stato. E così il 13 luglio 1859 il presidente del Consiglio, Cavour, si dimetteva per essere in disaccordo col Re circa i patti conchiusi nei preliminari di Villafranca. E nel 24 settembre 1864 la *Gazzetta ufficiale* annunciava che « avendo S. M. stimato conveniente che il Ministero desse le sue dimissioni, questo le aveva rassegnate nelle sue mani. » Il Ministero era quello presieduto dal Minghetti; e il suo allontanamento dal potere fu determinato dagli avvenimenti che seguirono la Convenzione del 15 settembre con la Francia, relativa allo sgombero delle truppe francesi da Roma ed al trasferimento della capitale a Firenze. Nell'un caso e nell'altro la crisi ministeriale avvenne al di fuori dei voti del Parlamento, nel quale anzi quei due Gabinetti avevano una considerevole maggioranza.

E nelle stesse condizioni poteva considerarsi il Rattazzi nel 1867, allorché fu costretto a presentare le dimissioni del Ministero da lui presieduto, per non essere il Re d'accordo con lui intorno alla politica che, favorendo l'occupazione della provincia romana da parte delle schiere garibaldine, conduceva di necessità l'Italia ad una guerra con la Francia.

772. In relazione a questo concetto, che debbano i ministri godere oltre che la fiducia del Parlamento anche quella del Principe, è stata ammessa da noi la pratica che nei casi di passaggio della Corona, i ministri in ufficio debbano correttamente accertarsi se godano del pari la fiducia del nuovo Re, dimettendosi nell'atto della sua assunzione al trono, per lasciare a lui la facoltà di riconfermarli oppur no.

Si dimise infatti nel 1849, dopo l'abdicazione di re Carlo Alberto, il Ministero presieduto dal generale Chiodo; nè il Re credè di confermarlo in ufficio, avendolo sostituito invece col Gabinetto presieduto dal De Launay.

Il Cadorna, che era ministro della pubblica istruzione in quel Gabinetto, e che trovavasi al campo presso il Re, scrivendo molti anni dopo al Brofferio degli avvenimenti di quei giorni, così si esprimeva: « Giunto in Torino (da Novara, ove era seguita l'abdicazione di re Carlo Alberto) io non era più ministro, essendochè, come ragion voleva, tutto il Gabinetto erasi ritirato. »

Anzi, questa mutazione di Gabinetto era avvenuta così repentinamente, e diciamolo pure, con tanto poco gradimento della maggioranza parlamentare che vi era rimasta in tutto estranea, da dar luogo ad un incidente abbastanza comico al primo apparire del nuovo presidente del Consiglio nella Camera dei deputati (1).

(1) Ricaviamo la narrazione di questo incidente dai resoconti della Camera (27 marzo 1849), che completiamo con alcuni particolari riferiti nella *Storia del Parlamento Subalpino* del Brofferio.

Entrato nell'Aula della Camera, il generale Gabriele De Launay era seguito a breve distanza dal cav. Pier Dionigi Pinelli, dal barone Luigi De Margherita, dal generale Morozzo della Rocca, dal comm. Giovanni Nigra, dal cav. Filippo Galvagno e dal cav. Cristoforo Mameli.

Cupo silenzio, penosa ansietà in tutta la Camera.

Poco esperto delle consuetudini parlamentari, il generale De

Si dimise del pari nel gennaio 1878 il Ministero presieduto dal Depretis, in seguito alla morte del re Vittorio Emanuele; e la *Gazzetta Ufficiale*, pubblicata il giorno stesso della morte del Re (9 gennaio 1878), così annunciò il fatto:

Il Ministero, presieduto da S. E. il comm. A. Depretis, presentatosi a S. M. il re Umberto I, dichiarava cessate le funzioni a cui la fiducia di Vittorio Emanuele II lo aveva chiamato.

Ma il nuovo Re riconfermò nel loro ufficio tutti i ministri; ed il presidente del Consiglio alluse all'avvenimento con queste parole, nella tornata della Camera 16 gennaio 1878:

L'augusto primogenito del primo re d'Italia, secondo la legge di successione, scritta nello Statuto fondamentale del regno, è salito sul trono paterno. Come primo suo atto egli volle accordare la sua fiducia all'attuale Gabinetto, che aveva ottenuta la fiducia del suo augusto Genitore.

Launay, mentre i suoi colleghi non sapevano quasi dove collocarsi, dirigevasi con passo incerto alla ringhiera.

Ciò vedendo il vicepresidente Bunico, che in quel giorno presiedeva la Camera, volgevasi con piglio poco complimentoso al generale, chiedendogli: Chi è lei?

DE LAUNAY, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Il signore vuol favorire di annunziare alla Camera in che qualità chiede la parola?

DE LAUNAY, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri*. Io la chiedo come presidente del Consiglio dei ministri che venne testè composto da S. M. il Re Vittorio Emanuele II.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DE LAUNAY, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri*. J'ai l'honneur d'adresser une communication à l'honorable Chambre des députés. S. M. le roi Victor-Emmanuel, m'ayant chargé par décret du 27 mars de la présidence du Conseil des ministres, avec l'invitation de former le Ministère, je me suis empressé d'obéir aux ordres du Roi. Je vais communiquer à la Chambre la formation du Ministère, qui est presque complet, et auquel il ne manque que quelques membres que je ne tarderai pas de faire connaître à la Chambre.

J'ai accepté, avec la présidence, le Ministère des affaires étrangères, charge sans doute au dessus de mes forces, mais que j'espère pouvoir remplir avec le concours des Chambres.

Varie voci. Qui est le ministre des affaires étrangères?

DE LAUNAY, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri*. C'est moi.

Varie voci. Votre nom?

DE LAUNAY, *presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri*. Je suis De Launay, lieutenant-général.

I ministri prestarono un nuovo giuramento nelle mani del Re, che li aveva riconfermati in ufficio (*V. Gazzetta Ufficiale* 9 gennaio 1878).

773. Fu trovata del pari corretta la consuetudine costituzionale delle dimissioni di varii Gabinetti in seguito a dissidi manifestatisi fra gli uomini che ne facevano parte, sopra qualche grave questione, dovendo sempre il Gabinetto rappresentare un'organica unità appunto per la sua responsabilità collettiva innanzi al Parlamento. E ciò si appalesa tanto più necessario, quando è il primo ministro che si trova in disaccordo con gli altri.

Tuttavia, nel febbraio 1849, il Gioberti trovavasi costretto ad uscire dal Gabinetto, di cui era capo mentre rimanevano in ufficio tutti gli altri ministri, per essersi egli trovato in aperto disaccordo con tutti i suoi colleghi nella questione dell'intervento del Piemonte nell'Italia centrale, da lui propugnato. L'esempio non pare imitabile; ma fu allora giustificato dall'aperto, unanime assenso del Parlamento e della pubblica opinione alla politica dei ministri rimasti in ufficio.

In seguito fu sempre scrupolosamente seguita la dottrina innanzi indicata. E così nel maggio 1849 si dimise il Gabinetto De Launay, per dissidi fra il presidente del Consiglio ed il Pinelli, che era uno dei membri più autorevoli del Gabinetto: si dimise il primo Ministero D'Azeglio nel maggio 1852, perocchè questi non era più d'accordo col suo collega Cavour, in seguito all'alleanza di quest'ultimo col Rattazzi. E così nel 19 novembre 1879 il presidente del Consiglio, Cairoli, annunciava che « il Ministero si era trovato nella necessità di dare le sue dimissioni. » E nella tornata successiva del 27 dello stesso mese, comunicando la ricomposizione del Gabinetto, disse:

Un Ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione. Una divergenza di opinioni sul metodo da seguire intorno ad una questione (quella dell'abolizione della tassa sul macinato) che, già risolta da un voto della Camera, sta davanti al Senato, fu l'origine della nuova amministrazione.

Vero è che, nella tornata successiva, il deputato Sella mosse interpellanza al presidente del Consiglio, per criticare siccome un cattivo precedente queste crisi extra-parlamentari. A suo avviso il Ministero aveva obbligo di

chiamare giudice il Parlamento sulla divergenza sorta fra i ministri, appunto perchè la questione ministeriale fosse risolta in conformità dei suoi voti. Ma a ragione il presidente del Consiglio, Cairoli, gli rispose:

Vi ha un assurdo costituzionalmente inammissibile; ed è che un Ministero si presenti alla Camera dissenziente in una importante questione... Un Ministero deve presentarsi compatto davanti alla Camera: una opposizione nel suo seno, una maggioranza ed una minoranza sarebbe un fatto nuovo, senza riscontro negli annali parlamentari, un controsenso (1).

In conformità di questa teoria, il presidente del Consiglio, Depretis, nella tornata 22 maggio 1883, annunciava che il Ministero si era dimesso per alcuni dissensi manifestatisi nel suo seno: ed in seguito il Gabinetto ricostituivasi appunto con l'esclusione dei due ministri dissenzienti dal presidente del Consiglio, cioè i deputati Zanardelli e Baccarini.

Fu questa l'ultima crisi determinata appunto da dissidi fra ministri, ed al di fuori di qualsiasi voto del Parlamento.

774. E per finire intorno a questo argomento delle crisi, non determinate da un voto aperto della Camera, ricorderemo che più volte in Italia, le mutate condizioni parlamentari, in seguito ad accordi intervenuti ed a nuovi aggruppamenti delle frazioni in cui si divideva l'Assemblea furono occasione di dimissioni di Gabinetti. Per questa ragione si dimetteva il D'Azeglio nel novembre 1852, per lasciar libero il campo al suo collega Cavour, che si era accordato col Rattazzi, il quale capitanava allora il Centro sinistro; e nel 7 maggio 1870, il Menabrea annunciava alla Camera che « in seguito alla ricostituzione della Maggioranza (di cui erano entrati a far parte i deputati appartenenti alla cosiddetta *Permanente*), il Ministero aveva rassegnate le sue dimissioni al Re. »

(1) « In caso di una crisi extraparlamentare, determinata da diverso criterio sul metodo di Governo, da molti si propugna una convocazione straordinaria del Parlamento, affinchè il nuovo Gabinetto lo interroghi sull'indirizzo da seguire. Ma è una pratica che potrebbe avere i suoi danni, sollevando acris discussioni di partito fra i fautori dell'antico Gabinetto, o provocando un voto di censura sul nuovo, prima che iniziasse l'opera sua. » ARCOLEO, Op. cit. pag. 210.

Infine due altri esempi di crisi estraparlamentari troviamo nella nostra storia costituzionale, per ragioni che ci paiono degne di essere accennate.

Il 20 marzo 1861 il presidente del Consiglio, Cavour, si presentava alla Camera dei deputati per annunziare la dimissione del Gabinetto da lui presieduto, determinata dal desiderio di dare nella composizione del primo Ministero del regno d'Italia una larga rappresentanza a tutti i grandi interessi italiani, mercè il concorso degli uomini più cospicui delle varie provincie del regno, ai quali la Corona si sarebbe potuta rivolgere.

E nel 3 marzo 1862, il presidente del Consiglio Ricasoli, senza che nessun precedente voto esplicito della Camera ve lo avesse astretto, anzi all'indomani quasi di un voto di unanime fiducia, annunziava che aveva presentate le dimissioni del Gabinetto al Re, e che questi le aveva accettate.

Molto si almanaccò sulle cause di queste dimissioni; ma poco appresso lo stesso barone Ricasoli trovò il modo di chiarire quella specie di mistero che aveva circondata la detta crisi ministeriale, dicendo: « non ho trovato, malgrado il voto della maggioranza, la prova della fiducia nella coscienza pubblica e in quella del paese... Conservare in nostre mani il potere sarebbe stato atto colpevole, perchè contrario ai dettami della coscienza; e sarebbe stata un'ostinazione, della quale avrebbe potuto risentir danno il regime parlamentare. » (C. D., 7 marzo 1862).

Per le stesse ragioni, e ad un dipresso nello stesso modo, si dimetteva poi anche il Ricasoli nel 4 aprile 1867. E questa volta non stimò necessario neppure di dar della crisi quelle ragioni un po' vaghe e generiche, che la prima volta aveva indicate; ed al deputato Crispi, che poco appresso (15 giugno 1867) attribuiva la detta crisi ministeriale al fatto che il paese aveva nelle elezioni generali condannata la politica del Ministero, egli fieramente rispondeva: « Il Ministero che io ho avuto l'onore di presiedere, non si è ritirato dinanzi ad un voto contrario della Camera: il Ministero si è ritirato per ragioni che non è necessario che la Camera conosca. »

§ 2.

Nomina dei ministri.

775. Abbiamo già in un precedente paragrafo, quello sulla *scelta del primo ministro*, indicati sommariamente i criteri generali che debbono esser di norma alla Corona nella scelta del personaggio incaricato di comporre il Ministero. Qui aggiungeremo che per la stessa ragione, per la quale la consuetudine costituzionale nostra ha stabilito che un voto del Senato del regno in generale non basti per appoggiare o per far cadere un'amministrazione ⁽¹⁾, fu ammesso anche che, salvo casi eccezionali, il primo ministro debba correttamente essere indicato alla Corona dalla Camera elettiva tra quelli dei suoi membri creduti più adatti ad attuare l'indirizzo politico additato dalla maggioranza.

Ed a questa consuetudine si mantenne quasi sempre ligia la pratica nostra; onde nei trentaquattro Ministeri che abbiamo avuto dal 1848 fino ad oggi, dei diciassette presidenti del Consiglio, che una o più volte furono a capo di essi ⁽²⁾, soltanto quattro erano senatori, cioè l'Alfieri di So-

(1) Non si dimise il Ministero allorchè il Senato Subalpino respinse nel 2 dicembre 1852 l'articolo primo del disegno di legge sul matrimonio civile, che fu poi ritirato dal Ministero stesso. Non si dimise nel 1853, allorchè il Senato respinse il provvedimento per cui si affidava alla Banca nazionale il servizio di tesoreria. Non si dimisero neppure i ministri nel 1874, allorchè fu respinto nell'Alto Consesso il disegno di legge per maggiori spese militari: nè si dimise il ministro Mancini nel 1877, allorchè il Senato respinse il disegno di legge sugli abusi dei ministri del culto. Infine non si dimise il Ministero nel 1879 per la reiezione del disegno di legge sull'abolizione della tassa del macinato.

(2) Ecco i nomi dei diciassette presidenti del Consiglio dei ministri, per ordine cronologico dei loro primi Ministeri: Cesare Balbo, Gabrio Casati, Cesare Alfieri di Sostegno, Ettore Perrone di San Martino, Vincenzo Gioberti, Agostino Chioldo, Gabriele de Lamay, Massimo D'Azeglio, Camillo Benso di Cavour, Alfonso La Marmora, Bettino Ricasoli, Urbano Rattazzi, Luigi Carlo Farini, Marco Minghetti, Luigi Menabrea, Giovanni Lanza, Agostino Depretis, Benedetto Cairoli.

Di questi il D'Azeglio fu due volte presidente del Consiglio dei ministri; il Cavour tre volte; La Marmora tre volte; il Ricasoli

stegno, il Chioldo, il De Launay, ed il Menabrea. Come si vede adunque, una sola volta, dalla costituzione del regno d'Italia, fu derogato alla consuetudine di chiamare a capo del Gabinetto un membro della Camera elettiva, e fu nel 1867, in seguito ad una crisi extraparlamentare, allorchè il Rattazzi lasciava il Ministero per la politica da lui seguita nella questione romana, e che condusse poi a Mentana. In quell'occasione la Corona si rivolse al senatore Menabrea, nell'intendimento che egli formasse un Gabinetto, che avrebbe dovuto principalmente raccogliersi nell'opera amministrativa, anzi che accentuarsi nel campo politico. Ed è nelle corrette consuetudini costituzionali, che il presidente del Consiglio appartenga di preferenza alla Camera vitalizia, allorchè si tratta appunto di comporre uno di quei Ministeri che si dicono amministrativi, perchè composti di uomini i quali, anzi che rappresentare decisamente l'indirizzo di un partito o di un altro, intendono a chiamarli tutti ad una tregua, come dice il professore Arcoleo, nella quale sappiano ritemperarsi l'assemblea e il paese.

776. In quanto agli altri ministri, la Corona li nomina naturalmente sul parere del capo del Gabinetto: ma non vi ha punto regole assolute che limitino il suo prudente arbitrio nella scelta delle persone, che crede più adatte. Neppure si può dire che vi sia un criterio approssimativo nella proporzione in cui debbono essere i membri del Gabinetto rispetto all'Assemblea cui appartengono. In generale la buona consuetudine costituzionale vuole che essi sieno o deputati o senatori, perocchè non può esser ministro chi, in un modo o in un altro, non abbia esercitato un'azione

due volte; il Minghetti due volte; il Rattazzi due volte; il Menabrea tre volte; il Cairoli tre volte ed il Depretis sette volte.

Di tutti i Ministeri anzidetti, due soli ebbero ciascuno due presidenti del Consiglio; il terzo Ministero costituzionale che fu presieduto prima dall'Alferi e poi dal Perrone; ed il 4° presieduto prima dal Gioberti poi dal Chioldo interinalmente.

Alla morte di Cavour il Ministero si ricompose intieramente col Ricasoli alla Presidenza; e nel marzo 1863, allorchè il Farini per grave infermità, non potè continuare nell'ufficio di presidente del Consiglio, il Minghetti, che gli successe, fece alcune variazioni parziali nel Gabinetto, sostituendo nel Ministero degli esteri al Pasolini, il Visconti-Venosta, ed in quello della marineria al Di Negro il Menabrea. Quindi debbono quei due considerarsi come nuovi Ministeri.

preponderante nelle Assemblee politiche, e non sia noto per le idee sue e per l'indirizzo politico che segue. Non si dovrebbe fare eccezione che in casi straordinarii, e in considerazioni di meriti eminenti.

A questa norma si attenero quasi sempre in Italia gli uomini politici che ebbero incaricò di formare i Gabinetti; e se se ne scostarono qualche volta, non fu quasi mai per affidare ad uomini estranei al Parlamento i portafogli essenzialmente politici, ma per valersi dell'opera di uomini competenti per i dicasteri più specialmente tecnici, come quelli della guerra e della marineria. Quasi sempre però in questi casi alla nomina di ministro andava unita quella di senatore; e neppure questo del resto parve al deputato Bonghi conforme allo spirito del regime parlamentare (C. D., 3 dicembre 1878). E più di rado, con esempio poco imitabile, si faceva presentare la candidatura di questi ministri presi fuori del Parlamento in qualcuno dei Collegi elettorali vacanti: così si fece infatti per il Saint-Bon nel 1873 e per il Milon nel 1880, il primo ministro della marineria, l'altro della guerra.

777. Come conseguenza della prerogativa, che affida in Inghilterra i cordoni della borsa alla Camera dei comuni, il ministro delle finanze colà (*Cancelliere dello Scacchiere*) deve appartenere alla Camera stessa. In Italia non si fu sempre ossequenti a questa massima; e dei quaranta ministri delle finanze, che una o più volte fecero parte dei gabinetti, venticinque furono scelti tra i deputati, quindici fra i senatori. Vero è che i titolari effettivi furono poi diciannove, che si avvicendarono una o più volte nei successivi Ministeri e nello stesso Ministero; e di questi, quattordici erano deputati, e cinque soli senatori, cioè il Nigra, che fu ministro delle finanze due volte, il Cibrario una volta, lo Scialoia due volte, Cambray-Digny tre volte, ed il Magliani sette volte.

Può dirsi che sia questo delle finanze il dicastero che ebbe meno titolari. « E non è a dire che il minor numero di ministri di finanza dipenda dal richiedersi cognizioni tecniche e speciali, dice il senatore Finali (1); giacchè maggiore tecnicismo ed anche abito professionale sia richiesto per i ministri della guerra e della marineria, che mutaron

(1) FINALI, *La finanza italiana, sua storia e suoi problemi.* — *Nuova Antologia*, 17 novembre 1885.

ministro quello sedici, e questo ventuna volta. La cagione deve piuttosto trovarsi in questo, che nel Ministero delle finanze si richiede un complesso di cognizioni e di attitudini, una larghezza di comprensioni, un alto criterio economico, politico ed amministrativo, qualità che non è facile ritrovare unite in una sola persona: pochi sono i veri uomini di Stato cui la responsabilità di ministro delle finanze non impauri. Per l'importanza dell'ufficio, e per la sua attinenza con tutti i rami della pubblica amministrazione il ministro delle finanze meriterebbe avere nel Gabinetto il posto che il primo Lord della Tesoreria ha nel gabinetto inglese, e che presso di noi ebbero l'onorevole Minghetti e l'onorevole Depretis, e per breve tempo il Rattazzi, come lo aveva avuto per lungo tempo nel regno di Sardegna il conte di Cavour. »

Il dicastero invece che ebbe maggior numero di ministri fu quello di grazia e giustizia, che ebbe in complesso quarantotto ministri, e che in uno stesso Gabinetto, cambiò persino cinque volte di titolare, come avvenne nel primo Ministero D'Azeglio, che fu in ufficio dal 7 maggio 1849 al 17 maggio 1852. La spiegazione di questo fatto deve forse trovarsi nel numero dei candidati, incomparabilmente superiore ad ogni altro, che danno le professioni di avvocato e di magistrato nella Camera elettiva e nel Senato.

778. È corretta consuetudine, non mai violata in Italia, che le crisi ministeriali, sieno totali che parziali, vengano sempre annunziate alle Camere, allorchè esse sono riunite, ovvero che se ne dia partecipazione nella prima tornata che segue la nomina dei ministri. Per altro si suole anche con messaggio del presidente del Consiglio, annunziare alla Presidenza della Camera la nomina avvenuta di qualche deputato a ministro durante la proroga dei lavori parlamentari, appunto perchè possa essere senza indugio riconvocato il collegio elettorale che così rappresentava.

Contemporaneamente all'annunzio delle dimissioni del Gabinetto, suole essere indicato il nome del personaggio prescelto dal Re per comporre il nuovo Ministero, se mai questa scelta è stata fatta, altrimenti non si fa che dar notizia delle dimissioni presentate. Ed allorchè le Camere continuano a sedere anche durante la crisi, è buona consuetudine di renderle informate, appena ciò è possibile,

del nome della persona sulla quale siasi rivolta la fiducia della Corona per la formazione del nuovo Gabinetto.

Si verificò anzi nel giugno 1885 il caso, che l'indugio prolungato di tale comunicazione alla Camera dei deputati, che riunivasi giornalmente per la discussione e votazione dei bilanci, indusse una considerevole frazione dell'opposizione ad astenersi dal prender parte alle votazioni, fino a che non fosse fatto manifesto il nome di colui al quale era stato dal Capo dello Stato dato incarico di comporre il nuovo Ministero. E l'ex presidente del Consiglio, Depretis, dovè nella tornata 24 giugno annunciare, che tale incarico era stato dato a lui, e che l'aveva accettato.

Ma se eccezionalmente si ebbe in quell'occasione a lamentare da qualcuno un qualche ritardo in questa specie di comunicazione, in un'altra occasione dovè parere per lo meno troppo precoce l'annuncio fatto dal presidente del Consiglio De Launay alla Camera (27 marzo 1849) di avere, in seguito all'incarico avuto di comporre il nuovo Ministero, presentato al Re una nota nella quale erano designati in gran parte i nomi dei nuovi ministri, che egli lesse. Fra questi erano il conte Cristiani per la grazia e giustizia, ed il generale Dabormida per la guerra, mentre nella tornata successiva il ministro dell'interno Pinelli dovè dichiarare che non avevano accettato il portafogli.

§ 3.

Interim e cumulo di portafogli.

779. Varie cagioni, ed alcune d'indole affatto straordinaria, hanno consigliato di affidare per *interim* ad un ministro il portafoglio di un altro dicastero, in assenza del titolare.

La più ordinaria e frequente fu la necessità di non prolungare soverchiamente il periodo delle crisi ministeriali. Essa indusse sovente i Gabinetti a presentarsi ancora incompleti dinanzi alle Camere, rimediando frattanto con lo espediente degli incarichi per *interim* dati ad un ministro di dirigere anche un altro dicastero. Non occorre citare gli esempi numerosissimi di tali precedenti, e che a colpo

d'occhio si rilevano nelle molteplici tabelle pubblicate sulle composizioni dei Ministeri.

Meno frequenti, ma tutt'altro che rari sono gli esempi di *interim* di portafogli motivati da infermità o da semplice assenza dei titolari. Si fu per altro su di ciò molto rigorosi nei primi tempi della nostra vita costituzionale; ed anche nei casi di brevi assenze dei ministri, veniva indicato uno dei colleghi per reggere interinalmente il dicastero temporaneamente privo del titolare.

A questo proposito anzi ci è mestieri ricordare, che nella tornata 28 marzo 1859, il deputato Di Revel biasimò siccome incostituzionale ed illegale il fatto, che non vi fosse alcun ministro ufficialmente incaricato di sostituire il presidente del Consiglio Cavour, durante la sua assenza, nei due dicasteri che reggeva degl'interni e degli esteri. Il ministro delle finanze Lanza rispose, che non si era pensato di affidare l'*interim* di quei portafogli ad altro ministro, perchè l'assenza del presidente del Consiglio sarebbe stata di pochi giorni: e frattanto tutti gli altri ministri sarebbero stati responsabili per gli atti che a quei dicasteri si riferivano; salvo, in caso di urgente necessità, a proporre alla Corona i provvedimenti richiesti dalle circostanze. Di che il deputato Di Revel si acquetò; e l'incidente non ebbe seguito.

Ma quasi mai avveniva allora che per un'assenza, che non fosse stata addirittura brevissima, non si provvedesse con incarichi interinali per lasciare il minor tempo possibile senza un capo responsabile le grandi amministrazioni dello Stato. Così, a cagion d'esempio, fu provveduto con questi incarichi per *interim* durante il viaggio del Cavour in Francia e in Inghilterra, per accompagnare il Re nel 1855; durante il periodo che lo stesso Cavour fu al Congresso di Parigi (1856); e in un'altra sua breve assenza dalla capitale nel luglio 1858. Similmente furono sostituiti interinalmente i ministri della guerra e dell'interno, che accompagnarono il Re nel viaggio ch'ebbe a fare nell'Italia meridionale, nell'ottobre 1860.

In seguito non si fu egualmente solleciti a provvedere interinalmente alle mancanze dei titolari di qualche dicastero per assenza o per malattia; e vi si ricorse soltanto allorchè queste assenze si prolungavano per un tempo notevole; che può considerarsi addirittura di mesi, tenuto

conto che presentemente durante le ferie estive i ministri si allontanano dalla capitale, non di rado per mesi intieri, senza che per ciò si provveda a sostituirli con incarichi interinali.

780. Di simili incarichi si usò sempre dar partecipazione alle Camere, quando per avventura esse si trovavano riunite; o alla loro successiva convocazione, se l'*interim* durava ancora.

Anzi ci par degno di menzione il fatto, il quale non ha che un unico esempio nella nostra storia costituzionale, della morte del presidente del Consiglio, per la norma seguita allora dagli altri ministri i quali rimasero in ufficio ⁽¹⁾.

Il giorno 6 giugno 1861, morto il conte di Cavour, che era appunto il capo del Gabinetto, il ministro dell'interno Minghetti annunciò alla Camera, che con decreto reale era stato affidato a lui il portafoglio degli esteri, ed al generale Fanti quello della marina, dei quali era titolare il conte di Cavour; e soggiunse:

In questi gravi momenti il Ministero sente il dovere di rimaner fermo al suo posto sino a che Sua Maestà non avrà provveduto; quindi esso conserva la responsabilità intera di tutti gli atti, non solo di ordinaria amministrazione, ma eziandio nella politica generale.

781. Ci paiono anche degni di menzione, nei rapporti appunto del Gabinetto col Parlamento per quel che riguarda questi incarichi interinali, due altri precedenti.

Il 31 marzo 1862 il presidente del Consiglio, Rattazzi, nell'annunziare alla Camera un rimpasto ministeriale, e la sua reggenza del portafoglio di grazia e giustizia, soggiunse che questa reggenza sarebbe durata soltanto pochissimi giorni, perchè già Sua Maestà si era rivolta ad un membro della Camera e questi aveva accettato l'offerta del portafoglio; ma dovendo provvedere a sue domestiche faccende, aveva desiderato che la sua nomina fosse sospesa per alcuni giorni. Nessuno fece osservazioni di sorta.

E nella tornata 15 maggio 1869 il ministro di grazia e giustizia De Filippo, dichiarò alla Camera di trovarsi in

(1) Allorchè si dimise il Gioberti da presidente del Consiglio e ministro degli esteri nel 1849, il Re incaricò *interinalmente* il generale Chiodo, che era già ministro della guerra, della presidenza e del portafoglio degli affari esteri.

una posizione precaria, perchè, ad evitare un prolungamento della crisi ministeriale, si era rassegnato a ritenere il portafoglio di grazia e giustizia, con la espressa condizione di provvisorietà e per pochi giorni: per conseguenza chiese che fossero differite quelle discussioni che potevano impegnare la responsabilità del successore. Però nella tornata del 19 maggio il deputato Chiaves criticò come poco corrette queste dichiarazioni, non potendosi ammettere che un ministro considerasse il suo ufficio come precario e provvisorio, senza grave detrimento dei servizi a cui era preposto, e della responsabilità che doveva averne innanzi al Parlamento.

782. Non si fu meno severi contro la poco lodevole consuetudine, che era invalsa nei primi anni della nostra vita costituzionale, e che si andò poi di mano in mano abbandonando, tanto che ora quasi non trova più luogo, di affidare, non temporaneamente, ma stabilmente due portafogli allo stesso ministro. Così per un pezzo il ministro della guerra fu contemporaneamente ministro della marina; e non fu che con decreto 11 ottobre 1850, che quest'ultimo Ministero venne riunito a quello di agricoltura e commercio. Ma soppresso poi nel febbraio 1852 il Ministero di agricoltura, quello della marina venne di nuovo (con decreto 29 maggio 1852) riunito al Ministero della guerra; e durò così fino al marzo 1860, quando con decreto del 18 di quel mese fu costituito definitivamente in modo autonomo.

Ma oltre a questa specie di cumuli di portafogli, ammessi per legge, altri poi se ne verificavano per ragioni e convenienze politiche. Così nel novembre 1851 Cavour era ministro delle finanze, dell'agricoltura e della marina ad un tempo, e nel gennaio del 1858, erano raccolti nelle sue mani i portafogli delle finanze, degli esteri, l'*interim* di quello dell'interno e la Presidenza del Consiglio.

Di ciò mosse lamento poco appresso (27 aprile 1858) il deputato Valerio, con queste parole:

Se io guardo agli esempi dei paesi stranieri, se io guardo all'Inghilterra, trovo che mai in un Gabinetto si vede un ministro sostenere due o tre portafogli per lunga serie di mesi, come si vede da noi: questo sarebbe riguardato in Inghilterra come uno scandalo anticostituzionale. Si riduca l'organismo amministrativo a più semplici proporzioni, e a minor numero di dicasteri. Ma, finchè rimane l'ordinamento attuale, finchè vige la

legge attuale, essa deve venire eseguita. L'arbitrio è sempre la pessima delle cose.

Per allora l'incidente non ebbe seguito; ma la questione tornò in campo indi a non molto (18 giugno 1858); ed il deputato Di Revel criticò acerbamente il cumulo di più portafogli in mano di un sol ministro, giudicando la cosa pericolosa e poco costituzionale « perchè non è coperta abbastanza la prerogativa regia, nè guarentita sufficientemente la responsabilità che il Ministero incontra di rimpetto al Parlamento. » E di questo avviso si chiarirono anche i deputati Sineo e Pareto: quest'ultimo insistè principalmente sugli inconvenienti e sul danno che potevano venire alla cosa pubblica dalla riunione del portafoglio dell'interno con quello degli esteri, parendogli per tal modo più facile il pericolo di indebite intromissioni dei Governi stranieri nell'andamento della politica interna del paese.

Rispose a questi oratori dapprima il ministro Lanza, rilevando come nè lo Statuto, nè alcun'altra legge impedivano questi cumuli di portafogli; e che sarebbe stato assurdo imporre per legge una simile prescrizione, gravi ragioni potendo alle volte giustificare il fatto di non affidare tutti i portafogli ad altrettanti titolari: in questi casi la legge o sarebbe stata inesequibile, o, eseguendola sarebbe riuscita dannosa.

Il presidente del Consiglio, Cavour, soggiunse, che mai per lo innanzi il Parlamento aveva biasimato simile cumulo di portafogli, nei frequentissimi esempi che se ne erano verificati; e che in tutti i modi, dovendo un ministro dirigere anzi che eseguire, era perfettamente in grado di condurre bene due Ministeri; tanto vero che gli affari erano esattamente al corrente, non ostante questi cumuli di portafogli. Nè consentì che maggior pericolo derivasse dal riunire nelle stesse mani i portafogli dell'interno e degli esteri, perocchè nessun ministro sarebbe mai stato in imbarazzo nel trovare un mezzo dilatorio, per differire la risposta ad una domanda indiscreta; e soggiunse:

Questo non è mai quello che mi abbia imbarazzato in tutta la mia amministrazione. Anzi io credo che sia bene che vi sia un perfetto accordo nell'indirizzo politico estero ed interno, giacchè nella mia già lunga carriera parlamentare, nell'avvicinarsi delle varie combinazioni ministeriali, mi ricordo di avere visto

dei ministri degli esteri, miei antecessori, spesse volte inquieti per certe disposizioni prese dai loro colleghi, ministri dell'interno, le quali se non potevano produrre urti, perchè nel sistema costituzionale non vi può essere urto tra due ministri, producevano screzi fra i subalterni; e tutto ciò perchè le disposizioni del ministro dell'interno non corrispondevano intieramente alle idee del ministro degli esteri.

Per altro anche lo stesso Cavour ammise, che quello di riunire più portafogli in una sola mano era una cosa anormale e che sarebbe stato meglio che tutti i dicasteri avessero avuto i loro ministri. Il deputato Pareto soggiunse a sua volta:

Certamente il concentramento di più poteri in una sola mano li rende più compatti, e il Ministero più compatto sarebbe quello di uno solo; ma se non è così compatto, si ha l'altro vantaggio che, dall'urto possibile nascono talvolta delle verità medie; ed invece di presentare proposte assolute, se ne presentano delle modificate, che sono forse più savie e più vantaggiose al paese.

Ed il deputato Sineo, quasi a modo di conclusione del lungo incidente, disse:

Sarebbe un tristo sospetto quello che si dovesse supporre che il Ministero facesse come fa il Sommo Pontefice, il quale non completa mai il collegio dei cardinali per avere sempre qualche berretto rosso da largire; sarebbe questo anche un mezzo di Governo; e noi desideriamo che questo non sia. Noi non amiamo i ministri *in pectore*...

... Il Ministero non può essere che compatto; ma la fiducia è complessiva, è riposta in quel complesso di uomini di Stato che sono chiamati a reggere gli affari pubblici; e quando questo complesso è imperfetto, io credo che anche la fiducia rimane dimezzata. A parer mio adunque è deplorabile questa condizione di un Ministero che o non si completa o trova difficoltà a completarsi.

783. Due altre volte in seguito fu dibattuta nel Parlamento la stessa questione. Il gennaio 1852 nel Senato del regno, con una interrogazione del senatore Pareto al presidente del Consiglio, Ricasoli. Diceva il senatore Pareto:

Potrei dimandare al Ministero per quali ragioni non si è completato, giacchè questo è uno stato anormale, essendo per la costituzione imposto che il Ministero sia completo, dovendo il Re esser coperto, non da un individuo che lo rappresenti in

due o tre rami dell'amministrazione, ma bensì da uno che possa rispondere degli atti stessi in ciascun ramo dell'amministrazione.

E siccome erano allora riuniti nelle mani del Ricasoli i portafogli degli esteri e dell'interno, il senatore Pareto ripeté l'osservazione relativa ai gravi inconvenienti che da ciò potevano sorgere. Il ministro Ricasoli rispose:

Certamente il Ministero dovrebbe avere il numero delle Muse, che non è di otto; esso dovrebbe essere di nove: ma non vi è articolo di costituzione che ne imponga l'esecuzione immediata. Gli esempi di ministri che in certi tempi e circostanze ebbero due portafogli, sono frequenti nel Governo costituzionale del Piemonte.

E dopo questo incidente, due volte il deputato Gallenga si fece ad attaccare aspramente il presidente del Consiglio Rattazzi, perchè conservava nelle sue mani due portafogli. Questi non contestò mai la poca regolarità della cosa; ma la giustificò con ragioni di convenienza politica, e con lo impegno formale di far cessare al più presto quello stato anormale di cose (C. D., 10 e 17 marzo 1862).

Peraltro se gl'intendimenti del Parlamento, furono fatti manifesti dai varii incidenti che fin qui abbiamo ricordato, non vi fu però mai sul proposito una esplicita deliberazione in un senso o in un altro.

§ 4.

Ministri senza portafogli.

784. Fin dal secondo Ministero costituzionale in Piemonte, quello presieduto dal conte Casati, si trova esempio di ministri senza portafoglio. Fu allora il Moffa di Lisio nominato col titolo di *ministro residente al campo presso di S. M.*; e si stimò che fosse una essenziale necessità costituzionale, nei rapporti del Gabinetto con la Corona, che il Re potesse giovare del consiglio e dell'opera di un ministro responsabile, nell'atto appunto che esercitava una delle essenziali sue prerogative, il comando supremo dell'esercito di fronte al nemico.

Infatti nel Senato del regno, discutendosi il primo indirizzo di risposta al discorso della Corona (22 maggio 1848)

il senatore Giovanetti fece sul proposito le seguenti osservazioni:

Alla guerra non si marcia, non si accampa, non si pugna soltanto. Occorrono spessissimo negoziazioni e pratiche, sì coi paesi occupati, come con altri limitrofi. I maneggi diplomatici si mescolano con quelli delle armi. Queste cose non si possono fare da ministri che risiedono nella capitale, nè con esse possono sempre dividersi le cure del solo ministro della guerra che stespresso il Sovrano. Richiedono l'opera zelante di alcun personaggio speciale, che in sè raccolga ad un tempo la confidenza del Sovrano e quella del Ministero. Parmi che così avvenga infatti: tuttavia domando se il Ministero ha dato in proposito autorizzazioni, e se i rapporti della Corona con i paesi occupati e contigui sono regolati sotto la sua responsabilità.

Gli rispose il ministro degli esteri, Pareto, assumendo l'intera responsabilità degli atti del Re e delle persone che gli erano vicine, per quanto riguardava le negoziazioni; e dichiarò espressamente, che nulla si operava se non di commissione o con autorizzazione ed intelligenza del Ministero. Di che il senatore Giovanetti si tenne sodisfatto, e ritirò un emendamento che in questo senso aveva proposto all'indirizzo.

785. Questa costumanza di nominare uno speciale ministro residente al campo, fu poi in seguito continuata in occasione delle guerre combattute per l'indipendenza della patria, allorchè il comando dell'esercito venne assunto dal Re.

Infatti nel Ministero presiedute dall'Alfieri di Sostegno prima, e poi dal Perrone di San Martino nel 1848, l'incarico di ministro residente al campo presso Sua Maestà fu affidato al conte Gaspare Regis: e nella campagna dell'anno successivo, durante il Ministero Gioberti-Chiodo, fu a ciò delegato il ministro di pubblica istruzione Cadorna, designato dal re Carlo Alberto a seguirlo al suo quartier generale, nel tempo di quella guerra, come egli stesso scriveva in una relazione, stampata fra i documenti della *Storia del Parlamento subalpino* del Brofferio ⁽¹⁾.

Dallo stesso documento ricaviamo un particolare, che ci par degno di menzione nei rispetti dell'argomento che ora trattiamo. Dopo l'infelice esito della battaglia di Novara,

(1) Vol. III, Doc. 15, pag. CXVIII.

nella impossibilità di continuare la guerra, fu necessità trattare per un armistizio col nemico. Il ministro Cadorna fu invitato a seguire il generale Cossato al campo austriaco per trattare questo armistizio: ma egli si rifiutò di unirsi a lui per questa missione, opinando che la conclusione di un armistizio era un fatto essenzialmente militare, e quindi egli non poteva come ministro iniziare quell'atto militare, nè pigliarvi parte ufficiale in conferenze col nemico, senza impegnare indebitamente la sua responsabilità e quella del Ministero. Però gli si fece notare, che dal momento che re Carlo Alberto aveva abdicato per rendere possibile una pace con patti più equi e meno dannosi al paese, toccava a lui, uomo politico, di annunziare al nemico l'abdicazione del re, che era appunto un atto politico. A queste ragioni il Cadorna si arrese, e consentì ad accompagnare al campo nemico i negoziatori, limitando però a questo solo il suo ufficio.

786. Nella campagna del 1859 non fu propriamente incaricato nessun ministro per risiedere al campo presso Sua Maestà: vi fu però, quasi sempre, il ministro della guerra. Inoltre è risaputo in quali continui ed immediati rapporti era allora col Capo dello Stato il presidente del Consiglio, Cavour, che era stato il grande preparatore, e rimase l'ispiratore di tutto quello che allora si fece.

Invece nel 1866, nella guerra contro l'Austria, il generale La Marmora, cumulò al suo ufficio di capo dello stato maggiore dell'esercito anche quello di ministro presso il Re. Infatti il barone Rica soli, nell'annunziare alla Camera, il 20 giugno 1866, che in seguito alla dichiarazione di guerra all'Austria, egli succedeva nella Presidenza del Consiglio dei ministri al generale La Marmora, soggiunse queste parole:

Accettando io l'onorevole, ma difficile incarico, di ricomporre il Ministero in queste gravissime circostanze, chiesi a Sua Maestà che il generale La Marmora non si dividesse completamente da noi. Era troppo importante, non solo a segno d'onore e di fiducia, ma eziandio ad utile comune, che ci potessimo, all'occasione, valere del suo consiglio e della sua esperienza. Sua Maestà consentì di conservare le prerogative e la qualità di ministro al generale La Marmora.

787. Ma oltre a questi ministri incaricati di seguire al campo il Re, si ebbero frequenti esempi di altri ministri

senza portafogli, nominati per qualche speciale ragione di convenienza politica.

E così, senza parlare dei presidenti dei primi tre Gabinetti costituzionali in Piemonte, che non ebbero altro portafoglio, oltre quello della Presidenza del Consiglio, il Durini, che nel Ministero Casati era stato nominato ministro di agricoltura e commercio, cessò da questo ufficio il 4 agosto 1848 per far posto nel Gabinetto al Rattazzi: tuttavia egli rimase nel Ministero col titolo di ministro senza portafoglio. Nel Ministero successivo del senatore Alfieri ebbe lo stesso titolo l'avvocato Federico Colla. E nel primo Ministero del re Vittorio Emanuele, il De Launay ebbe mandato dal re di associarsi nel Gabinetto il Gioberti; e questi ne fece parte dapprima nella qualità di ministro senza portafoglio, dipoi come ministro di pubblica istruzione.

Passarono poi molti anni senza che più si ricorresse a simili nomine; e bisogna arrivare al secondo Ministero Cavour, nel maggio 1855, per trovare un altro esempio di ministro senza portafoglio in persona di Pietro Paleocapa. Questi era stato ministro dei lavori pubblici nei tre precedenti Ministeri; ma, diventato vecchio e cieco, non gli era più possibile di assumere l'effettiva responsabilità di un dicastero. Però il conte di Cavour non credè di separarsi da lui, probabilmente per quelle stesse ragioni per le quali Massimo D'Azeglio lo aveva voluto nel suo primo Gabinetto; giustificava egli questa nomina del veneto Paleocapa, perchè con essa si dimostrava, come egli stesso diceva, che: « non siamo soltanto costituzionali, ma Italiani, e che per mutar di sistema non si mutava di fede; ed oltretutto un emigrato italiano soggetto alla dominazione austriaca, associandosi alla responsabilità per un trattato di pace, era un argomento di più per persuadere il paese, che non gli si chiedeva nè un inutile, nè un indecoroso sacrificio (1). »

Del resto, anche senza portafoglio, il Paleocapa continuò a prestare un'utile cooperazione al Ministero, specialmente nelle discussioni parlamentari del Senato, alle quali egli prese parte assiduamente.

Dipoi, nel terzo Ministero di Cavour nel 1860, fu nominato il Corsi ministro senza portafoglio, appunto perchè

(1) MASSARI, *Vita di Vittorio Emanuele II*.

era preconizzato ad occupare, siccome infatti avvenne, l'ufficio di ministro di agricoltura e commercio, allorchè quel Ministero venne ricostituito con la legge 18 luglio 1860.

E nello stesso Gabinetto vi fu anche un altro ministro senza portafoglio, il Niutta, il quale ebbe incarico di coadiuvare il ministro di grazia e giustizia nelle gravi riforme legislative, che occorreva preparare.

Queste nomine non incontrarono osservazioni di sorta in Parlamento; ed anzi discutendosi il bilancio passivo delle finanze nella tornata 18 giugno 1858, il deputato Di Revel disse che accettava di buon grado la spesa per il ministro senza portafoglio, esprimendo il desiderio « che tali ministri fossero in più gran numero, a consigliare negli affari dello Stato. »

Ma alcuni anni appresso udivasi nella Camera dei deputati (17 marzo 1862) una voce da questa in tutto discordante. Infatti il deputato Gallenga chiese al Poggi, che era stato nominato ministro senza portafoglio nel Gabinetto Rattazzi, « a quale dei Ministeri egli era addetto, onde si sapesse per quali affari bisognava rivolgersi a lui, oppure se era sostituito universale a tutti i Ministeri. »

In Francia egli continuò, paese che in tempi antichi soleva definirsi come una monarchia assoluta temperata dagli epigrammi, fu detto non ha guari che vi sono tre categorie di ministri, cioè: *ministres porte-feuille*, *ministres porte-voix* e *ministres porte-monnaie*. Io non credo che il nostro presidente del Consiglio abbia intenzione di favorirci queste tre categorie di ministri, e non credo neppure che abbia nominato un ministro pleonasmo.

Ammise peraltro che si doveva lasciar molta libertà al potere esecutivo nel distribuire i varii uffici dell'amministrazione secondo che ai ministri pareva meglio opportuno; ma opinò che spettava anche al Parlamento un diritto di sindacato; e che quindi poteva esso deliberare la cancellazione dal bilancio di uno stipendio per un ministro senza portafoglio, quando non lo avesse stimato necessario.

Il presidente del Consiglio, Rattazzi, giustificò la nomina del senatore Poggi adducendo altri precedenti simili; e con la necessità di avere in lui un utile coadiutore nelle molte riforme legislative da preparare, specialmente per la compilazione dei nuovi Codici.

E per allora l'incidente non ebbe seguito. Ma vi ritornò sopra lo stesso deputato Gallenga nella successiva tornata del 17 marzo: peraltro nessun nuovo chiarimento venne alla questione da questa seconda discussione; e neppur questa volta la Camera prese sul proposito alcuna decisione.

In seguito non si ebbero che due altri esempi di ministri senza portafogli, cioè il Farini nel 1862, ed il Cairoli nel 1878, entrambi presidenti del Consiglio. Quest'ultimo però nei mesi in cui non ebbe l'ufficio di ministro degli affari esteri, fu per *interim* ministro di agricoltura e commercio.

Del resto la Presidenza del Consiglio fu in certo modo considerata per sè stessa equivalente quasi ad un portafoglio; tanto vero che il Balbo, il Casati e l'Alfieri di Sostegno nei tre primi Ministeri costituzionali del Piemonte, oltre alla Presidenza del Consiglio, non ritennero alcun altro portafoglio ministeriale; e non fu che nel quarto Ministero, presieduto dal Gioberti, che si cambiò consuetudine, perchè egli assunse anche il portafoglio degli affari esteri.

§ 5.

Numero dei Ministeri.

788. Se sia in facoltà del potere esecutivo di creare o sopprimere Ministeri, ovvero sia questa attribuzione esclusiva del potere legislativo, è una delle questioni più lungamente e più frequentemente dibattute nel Parlamento nostro.

Per la natura ed i limiti del nostro libro, dobbiamo restringerci a riferire della lunga controversia poco più che l'indicazione dei precedenti parlamentari; dai quali per altro sarebbe assai agevole attingere la più compiuta ed autorevole trattazione dottrinale del grave argomento.

Ricorderemo adunque che il primo Gabinetto costituzionale in Piemonte si componeva soltanto di sette Ministeri; perocchè quelli della guerra e marineria erano riuniti in uno solo, e non esisteva il Ministero di agricoltura e commercio. Venne questo creato con reale decreto 22 agosto 1848; mentre, con altro decreto 11 ottobre 1850, il

Ministero della marineria veniva aggregato a quello dell'agricoltura e commercio.

Questi mutamenti, fatti tutti all'infuori dell'ingerenza parlamentare, non avevan dato luogo a serie contestazioni. Fu soltanto nella tornata 4 giugno 1850 che il deputato Valerio lamentò l'eccessivo numero dei dicasteri, esortando il Ministero a ridurli a cinque, sopprimendo i meno importanti, primo fra essi, quello di agricoltura e commercio. Il Lanza combattè questa proposta, ed in nome del Ministero il Galvagno annunciò che la questione era allo studio, e che avrebbe presentato al Parlamento un disegno di legge sulle attribuzioni dei Ministeri.

789. Fu in quella occasione che il Pescatore, lodando il Ministero del proposito manifestato di presentare sull'argomento un disegno di legge, soggiunse:

Io credo veramente che la divisione delle amministrazioni dello Stato in vari scompartimenti, come la divisione delle amministrazioni dello Stato per ragion di luogo, sia piuttosto di competenza del potere legislativo che del potere esecutivo.

Nessuno lo contraddisse in teoria, ma nel fatto egli fu contraddetto dalla pratica continuata di creare e sopprimere Ministeri per semplici decreti reali. Infatti nella tornata 27 febbraio 1852, il ministro Galvagno, dopo avere annunciato alla Camera alcune modificazioni avvenute nel Gabinetto, aggiunse che con decreto in data del giorno precedente, erano stati soppressi il Ministero della marineria e quello dell'agricoltura e commercio, ripartendo tra gli altri dicasteri le attribuzioni ad essi spettanti.

Nessuno flatò, nè in Senato nè alla Camera, ove l'annuncio della soppressione dei due Ministeri fu contemporaneamente dato. Ma se la pratica continuava per una via errata, la teoria si manteneva nei più corretti confini. E questa volta essa aveva un grande valore, perchè si trattava nientemeno che dell'opinione del conte di Cavour, presidente del Consiglio. Diceva egli infatti nella tornata della Camera 24 dicembre 1852:

Quanto alla soppressione dei Ministeri esistenti io non nascondo che è un fatto grave e che il potere esecutivo, se non in circostanze straordinarie, non deve procedere a questa riduzione di Ministeri. Quanto all'aumento non si può fare, perchè non ha fondi in bilancio, e se si fece nel 1848, ciò fu perchè

allora la Camera non aveva ancora preso il maneggio delle finanze dello Stato. Dopochè i bilanci sono ad essa sottoposti, non è più entrato in mente a nessuno di aumentare i Ministeri, ed io credo certamente che non sia in facoltà del potere esecutivo di accrescerne il numero. Io stimo pure che non si abbiano, in tesi generale, a diminuire i Ministeri esistenti, se questa diminuzione non risulta da un voto preventivo del bilancio.

A questa dottrina, è mestieri ricordarlo, mantenne fede nella pratica il conte di Cavour. Infatti nessun mutamento fu apportato durante la sua lunga amministrazione nel numero dei Ministeri col mezzo di decreti reali, se ne toglieva la costituzione autonoma del Ministero della marina, il quale però già esisteva come amministrazione separata, e solo nei rapporti della responsabilità politica, dipendeva da un ministro che era ad un tempo a capo dei due dicasteri della guerra e della marina.

Ma allorchè volle ricostituire il Ministero di agricoltura e commercio nel 1860, prima di nominare il titolare, presentò all'uopo un disegno di legge al Parlamento (22 maggio 1860), per essere autorizzato alla spesa relativa; disegno di legge che fu poi discusso dalla Camera nel 15 giugno di quell'anno e diventò legge il 5 luglio 1860. Vero è che il primo articolo di quella legge parlava di *attuazione* non di *istituzione* del nuovo Ministero; e ciò perchè, come si disse, questa era di spettanza del potere esecutivo. Comunque sia, la questione ci pare soltanto di parole, perocchè il Parlamento, accordando o negando i fondi per l'attuazione di quella proposta, in sostanza aveva in sua piena balla il giudizio se fosse o no da istituirsi un nuovo Ministero.

790. Certo non può da nessuno disconoscersi la tendenza manifestatasi sin d'allora nel Parlamento di allargare di tanto la competenza della legge di quanto si restringeva quella del decreto. E così mentre il Valerio ed il Sineo (C. D., 27 aprile e 18 giugno 1858) sostenevano essere eccessivo il numero dei Ministeri, e che ad una riduzione di essi doveva venirsi o prima o poi, ma per opera del potere legislativo e non dell'esecutivo, il deputato Pistoris presentava di fatti il 24 giugno 1858 una proposta di legge per sopprimere il Ministero di pubblica istruzione, affidando i servizi ad esso spettanti al Ministero di grazia e giustizia.

Quella proposta non ebbe seguito per la chiusura della Sessione. Ma, preso ormai l'abbrivo, altre proposte, più o meno concrete per sopprimere questo o quel Ministero, si moltiplicarono fuor d'ogni misura. E così il deputato Mordini (7 febbraio 1863) opinò per l'abolizione del Ministero dei lavori pubblici, e promise di presentare la relativa proposta: i deputati Petruccelli e Boggio (9 marzo 1863) propugnarono l'abolizione del Ministero di pubblica istruzione; e la Giunta stessa del bilancio (6 giugno 1863) propugnò calorosamente l'adozione del seguente ordine del giorno, da essa proposto:

La Camera, esprimendo il voto che dal 1° gennaio 1864 in poi sia soppresso il bilancio particolare del Ministero di agricoltura, industria e commercio, passa all'ordine del giorno.

Quest'ordine del giorno fu combattuto dal Governo; e rispetto alla questione costituzionale, di cui ora ci occupiamo, il ministro di agricoltura, Manna, disse:

È inutile che io ricordi alla Camera che il numero dei consiglieri della Corona, e la divisione delle attribuzioni fra i diversi Ministeri sono cose lasciate al giudizio ed alla discrezione del potere esecutivo. La Camera può bene esprimere un voto sulla conservazione o sulla abolizione di un Ministero; può, cosa molto più efficace, al momento della votazione del bilancio dare o negare i fondi.

La Giunta del bilancio s'indusse alla fine a ritirare il detto ordine del giorno; ma lo riprese per suo conto il deputato Ricciardi; e la Camera lo respinse con l'adozione dell'ordine del giorno puro e semplice.

791. Egual sorte toccò poi in seguito ad altre proposte analoghe, fatte nella Camera dei deputati il 30 gennaio ed il 19 febbraio 1868.

Ma ci conviene avvertire che di fronte a questa generale tendenza manifestatasi in Parlamento, di assoggettare all'ingerenza sua tutto quello che riguardava l'organizzazione dei pubblici poteri, faceva capolino un'opinione opposta, per rivendicare in questa materia la competenza del potere esecutivo.

Infatti già il deputato Sella aveva nella tornata 27 gennaio 1862 sostenuto essere una prerogativa della Camera, derivante dall'articolo 65 dello Statuto, quella di poter creare e sopprimere Ministeri, distribuendo fra essi le re-

lative attribuzioni; e che tutto al più il Parlamento concorrevva indirettamente a sanzionare o respingere questo fatto col voto del bilancio.

Dipoi, nel gennaio 1869, venuto in discussione nella Camera un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, la questione vi fu lungamente dibattuta, nei suoi termini più genuini. Infatti la Commissione parlamentare d'accordo col Ministero, proponeva un articolo, l'undecimo, in questi termini: « Il numero e le attribuzioni attuali dei Ministeri non potranno mutarsi che per legge. »

Intorno ad esso si fece viva e grave discussione (19 gennaio 1869) durante la quale ebbero campo di esprimere il loro avviso alcuni dei nostri principali uomini politici. Il deputato Minghetti disse:

Io non vedo nessuna ragione costituzionale, e non trovo esempi che si debbano, per legge, ripartire le attribuzioni del potere esecutivo. Il diritto costituzionale richiede che degli atti governativi ci sia sempre uno responsabile innanzi al Parlamento; ma in quanto al numero dei ministri e al reparto degli uffici loro, ciò deve potersi stabilire e mutare secondo convenienze ed opportunità. Tale è eziandio la pratica degli altri Governi rappresentativi; e, se ben ricordo, nella libera Inghilterra si è talvolta cambiato il numero dei ministri, senza intervento del Parlamento. Perciò, siccome a parer mio codesto articolo vincola senza necessità la libertà del Governo, e di ciò non veggo addotta ragione alcuna efficace, io stimo più savio sopprimerlo.

Con quella del deputato Minghetti concordava completamente l'opinione del deputato Crispi. Egli infatti disse:

Io, in verità, non capisco l'importanza di questo articolo. Se una legge avesse determinato il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni, comprenderei che si vietasse che per semplice decreto reale vi si potesse portar mutamento. I Ministeri, come esistono, attingono la loro origine a semplici decreti reali. Uno dei più recenti Ministeri fu costituito appunto con determinazione del potere esecutivo.

A tal uopo dovrò dirvi essere mia opinione che, per quanto si riferisce all'azione del potere esecutivo, ampia deve essere data al medesimo l'autorità per il modo come le sue attribuzioni debbono essere esercitate. Il potere esecutivo non può, nè dovrebbe avere altri limiti all'infuori della legge che fissa lo scopo della sua istituzione ed il bilancio dello Stato. Se un

ministro crede più logico che alcune attribuzioni passino dal l'uno all'altro dei dicasteri di cui esso si compone, credo che questo debba poterlo fare.

Il deputato Depretis si discostò da queste opinioni dicendo:

Io aveva in animo di proporre in luogo dell'articolo 11, un articolo col quale si stabilisse che il numero dei Ministeri, le loro attribuzioni, le pian:e organiche di ciascuno di essi e la distribuzione delle materie fra i diversi uffici d'ogni Ministero fossero fissate per legge. Non escludo che ciò possa farsi con la legge del bilancio; purchè sia raggiunto lo scopo che, una volta fatto questo ordinamento delle amministrazioni centrali, non lo si possa modificare che per legge, onde non sia più in balla del potere esecutivo, senza una nuova legge od un voto del Parlamento in occasione del bilancio, di farvi alcuna mutazione.

Dopo lunga disputa, Ministero e Commissione ritirarono l'articolo, e la Camera non ebbe modo di deliberare sul proposito.

792. La questione rimase per lunga pezza assopita; nè vi si accennò di nuovo se non per un disegno di legge che il ministro Depretis, coerente alle opinioni da lui manifestate da deputato, presentava alla Camera il 27 marzo 1877 per l'istituzione del Ministero del tesoro.

Le vicende parlamentari impedirono l'ulteriore corso di quel disegno di legge: ma indi a non molto (16 gennaio 1878) lo stesso presidente del Consiglio, Depretis, annunciando alla Camera la ricomposizione del Gabinetto, soggiunse:

Dopo aver rëvocato il reale decreto con cui fu istituito il Ministero di agricoltura, industria e commercio, Sua Maestà il Re ha istituito il Ministero del tesoro.

L'annuncio, convien dirlo, trovò assai mal disposta la maggioranza dell'Assemblea, che a torto o a ragione vedeva in quel fatto un'offesa alle prerogative del Parlamento. E se non se ne discusse subito, fu a cagione della repentina dimissione del Gabinetto, che aveva la responsabilità di quei decreti. Ma il nuovo presidente del Consiglio, nell'annunciare la formazione del nuovo Gabinetto ed il suo programma (26 marzo 1878), fece queste dichiarazioni:

Alle proposte che farà il Ministero, si aggiunge un nuovo, delicato argomento, quello dei decreti che hanno abolito il Ministero di agricoltura, industria e commercio, ed istituito quello del tesoro. Apprezzando i motivi dei nostri onorevoli predecessori, e ravvisando nei loro atti sempre la schietta convinzione della maggiore utilità, è dovere nostro, per rispetto dei diritti, che non vogliamo attenuare nemmeno con le interpretazioni, lasciare supremo arbitro il Parlamento nel conflitto delle opinioni, che si pronunciano con diversi criteri, così sulla questione di merito, come su quella di legalità.. Siamo d'avviso che il Ministero d'agricoltura, industria e commercio creato da una legge non può sopprimersi con un decreto: ammettendo però il dubbio, che nasce da opposti eppur rispettabili pareri, è evidente che non deve essere risolto che dal vostro voto, al quale facciamo appello con un disegno di legge, che vi sarà sollecitamente presentato. Per lo stesso rispetto alle prerogative parlamentari coll'*interim* del Ministero del tesoro abbiamo voluto mantenere impregiudicata la questione, che sarà risolta da voi.

793. Prima ancora che fosse presentato il disegno di legge, promesso dal presidente del Consiglio, la questione venne dottamente discussa di nuovo in Senato per una interpellanza del senatore Lampertico sull'istituzione del Ministero del tesoro (18 maggio 1878).

L'interpellante sostenne appunto essere illegale il mutamento del numero dei Ministeri, fatto per decreto reale: e in questa opinione, che era stata risolutamente combattuta dal senatore Magliani, consentì di nuovo apertamente il presidente del Consiglio, Cairoli, dicendo:

Io credo che l'abbattere e creare Ministeri, portando innovazioni radicali nell'amministrazione centrale, ecceda i diritti del potere esecutivo, colpisca le prerogative parlamentari, le quali non possono essere menomate da interpretazioni restrittive.

Ed un'altra discussione piena e dottissima del grave argomento fu fatta dalla Camera dei deputati, allorchè vi si discusse il disegno di legge con cui si ricostituiva il Ministero di agricoltura e commercio (4 giugno 1878). Il deputato Spaventa trattò appunto in un memorabile discorso, che è esso solo una completa monografia sull'argomento; la questione sotto il punto di vista costituzionale. Di questo discorso, che non sarebbe agevole riepilogare, riferiamo soltanto alcune delle conclusioni, che hanno maggiore attinenza all'argomento di cui discorriamo. Egli disse:

Io ho ammesso nel potere esecutivo un'attività organica originaria, con la quale esso provvede da sè alla creazione e trasformazione dei suoi organi; ma vi ho mostrato altresì come questa attività, per la natura del nostro sistema costituzionale, si sia venuta esercitando in comune col Parlamento, onde le funzioni ed attribuzioni degli organi vi acquistano quella certezza e stabilità, senza di cui non vi può essere vera e concreta responsabilità, cioè vero Governo costituzionale.

Vi ho mostrato come il potere esecutivo, quale fu creato in Francia dalla rivoluzione, per esigenze storiche ben note, degenerò tosto in un potere illimitato; perchè si volle un governo illimitatamente responsabile. Il decreto quindi prese il di sopra alle leggi organiche, l'organizzazione del Governo fu lasciata ad esso stesso. Questo carattere del diritto amministrativo francese si trasfuse sul diritto dei popoli latini, e prevalse dapprima anche nella nostra vita costituzionale; e spiega i precedenti che si allegano per giustificare che l'organizzazione del Governo deve essere lasciata ai decreti del Governo.

Vi ho mostrato come l'uso e lo sviluppo della nostra legislazione costituzionale abbia recato a poco a poco una variazione profonda al nostro diritto pubblico; onde oggi non è ammissibile che il Governo possa da sè alterare l'organismo suo, in quelle parti ove esso si è concretato e formato con deliberazione del Parlamento, mediante leggi organiche ed attribuzioni che da noi furono fatte...

E dopo ciò non mi rimane altro che di deplorare che gli autori dei decreti del 26 dicembre 1877 non avessero compreso questo regresso che essi facevano fare al nostro diritto pubblico, pretendendo di rivendicare al potere esecutivo l'autorità di riorganizzare e provvedere da sè all'ordinamento delle nostre amministrazioni centrali.

La Camera approvò il disegno di legge, che fu discusso ed approvato del pari in Senato nel 29 giugno 1878 e diventò legge dello Stato il 30 dello stesso mese. In quanto al Ministero del tesoro, la questione rimase allora ed è tuttavia insoluta; sicchè mai più si è nominato un titolare di quel dicastero, che è stato sempre retto per *interim* dal ministro delle finanze.

794. Un'altra volta si ripresentò alla Camera, e fu il 3 febbraio 1883, la questione di costituire nuovi Ministeri; e fu per la proposta del deputato Bertani, con cui s'invitava il Ministero a costituire uno speciale dicastero per le poste, telegrafi e strade ferrate. Il presidente del Consiglio Depretis accettò l'invito e promise di presentare al Parla-

mento i relativi provvedimenti. Di che lo censurò il deputato Crispi, il quale dichiarò di persistere nella sua opinione, cioè « che la Camera non debba entrare per nulla in tutto ciò, salvo per la parte che si riferisce alla spesa. La distribuzione dei servizi pubblici dipende esclusivamente dal potere esecutivo; è questione statutaria; perocchè è lo Statuto appunto che dà al potere esecutivo piena potestà sulla pubblica amministrazione. »

Il presidente del Consiglio, Depretis, rispose, che personalmente non dissentiva da questa opinione; ma che gli era forza chinare la testa di fronte al quasi unanime volere della Camera, che aveva chiaramente espresso non dover essere sottratto alla sua competenza tutto quanto aveva relazione con l'ordinamento organico dei pubblici poteri.

E infatti allorchè, alcuni anni appresso, lo stesso ministro volle istituire il detto Ministero delle poste e telegrafi, e costituire come un dicastero autonomo la Presidenza del Consiglio dei ministri, presentò all'uopo uno speciale disegno di legge, sotto la denominazione di « Ordinamento dei Ministeri », disegno di legge che aspetta tuttora le deliberazioni del Parlamento.

CAP. II - SINDACATO SULLE CRISI MINISTERIALI.

§ 1.

Atti di ministri dimissionarii.

795. Assai di buon'ora nel Parlamento italiano sorse questione intorno al potere che rimanga ai ministri dimissionarii di fronte alla Camera, nella discussione di provvedimenti legislativi, ed ai limiti della loro responsabilità. La soluzione non fu rigorosamente nè costantemente uniforme, sebbene naturalmente non si sia mai disconosciuto, che una crisi ministeriale non possa non menomare la responsabilità politica del Gabinetto dimissionario; al quale perciò dalla corretta consuetudine costituzionale è fatto un dovere di non occuparsi, salvo casi straordinari, che di atti di semplice amministrazione. Di qui la dichiarazione che suol seguire l'annuncio delle crisi di Gabinetto, cioè che i ministri rimangono al loro posto fino alla nomina dei successori, per la tutela dell'ordine pubblico e per gli atti di ordinaria amministrazione.

E fu appunto « avuto riguardo alla urgentissima necessità di provvedere » che l'11 luglio 1848 il ministro Sclopis, dimissionario, presentava alla Camera un disegno di legge sulla mendicizia ed il vagabondaggio, pur riconoscendo che quella presentazione non era del tutto regolare, per la anormale condizione in cui trovavasi il Ministero. E nel dicembre 1848, nonostante l'annunciata dimissione del Ministero Perrone, la Camera credè di dover continuare nella discussione di varii disegni di legge, e lasciò che i ministri dimissionarii altri nuovi ne presentassero, fra i quali i bilanci.

In seguito però si fu assai meno correvi nell'ammettere simili atti da parte di ministri dimissionarii; i quali si astennero sempre dal presentare nuovi disegni di legge,

quando non ve li costrinse, e fu molto di rado ⁽¹⁾, qualche imprescindibile ragione d'urgenza.

796. Son noti poi, perchè già li abbiamo altrove ricordati (n. 553), i precedenti parlamentari nostri rispetto alla discussione ed al voto del bilancio in presenza di un Ministero dimissionario; ma, per completar quelle notizie, ci è duopo avvertire, come sia stata sempre grande la ripugnanza della Camera a discutere disegni di legge di spese o di bilanci in assenza della rappresentanza politica del potere esecutivo.

Infatti la questione fu dibattuta fin dalla prima crisi ministeriale in Piemonte, e la sollevò il deputato Mellana l'11 luglio 1848, esortando la Camera a non concedere le somme, che le erano richieste per le necessità della guerra contro l'Austria, fino a che dinanzi ad essa non fosse un Ministero definitivamente composto e riconosciuto. E parecchi altri deputati, fra i quali il Cadorna, furono dello stesso avviso.

La Camera tuttavia adottò allora un mezzo termine; ed egualmente si comportò nel 1° maggio 1855, durante la crisi ministeriale del primo Gabinetto Cavour, allorchè una questione analoga fu sollevata dal deputato Depretis. La Camera, disse allora il deputato Mellana, pendente una crisi ministeriale, non accorda fondi, sotto nessun titolo, a chi non conosce.

E così anche nel 10 maggio 1869, essendo dimissionario il Gabinetto presieduto dal Menabrea, e non ancora costituito il nuovo, il Governo chiese che si discutesse il bilancio degli affari esteri con criteri amministrativi e non politici. Si oppose il deputato Massari, affermando essere ciò contrario allo spirito delle istituzioni costituzionali. « Sono persuaso, egli disse, che anche il continuare una discussione del bilancio amministrativo, quando non c'è più amministrazione, non sia una cosa seria. » Ed a lui si

(1) Oltre quelli indicati, crediamo che gli altri disegni di legge presentati da ministri dimissionarii si riducano ai seguenti: uno per il riordinamento del corpo dei bersaglieri, presentato l'8 dicembre 1848 dal ministro La Marmora; un altro presentato il 10 maggio 1869 dal ministro dei lavori pubblici per approvare convenzioni con Società ferroviarie; e due presentati dal ministro degli affari esteri, nella tornata 11 marzo 1878, per approvare il trattato di commercio con la Francia e la tariffa doganale.

associò il deputato Valerio, sostenendo che non vi era esempio che la Camera dei comuni in Inghilterra avesse votato un bilancio, quando non era dinanzi ad essa un'amministrazione responsabile. Ivi anzi, soggiunse il deputato Arrivabene, quando accade una crisi ministeriale, il *leader* del partito che fu battuto si alza e fa la proposta, che la Camera debba aggiornarsi fino a che una nuova amministrazione non abbia prestato giuramento a Sua Maestà, e non sia venuta a rappresentarla sui banchi della Tesoreria.

La Camera infatti deliberò allora di discutere il bilancio: ma due giorni dopo (12 maggio 1869), continuando ancora la crisi, parve ad essa opportuno di sospendere le tornate « per ragioni di convenienza costituzionale, » siccome ne avevano fatto proposta i deputati Lanza e Guerzoni.

797. Però, in seguito, parecchie altre volte coincidendo le crisi ministeriali col tempo utile per la discussione dei bilanci, gli stessi ministri dimissionari usarono pregare la Camera di non interrompere queste discussioni, considerando i suoi voti in queste occasioni come aventi un valore puramente amministrativo. E quasi sempre s'intese anche riservata ogni questione di massima ed organica, che ai bilanci stessi si riferisse; come esplicitamente affermò il 17 dicembre 1877 il presidente del Gabinetto dimissionario, Depretis.

Coerentemente a questa massima, nella tornata 18 giugno 1885, il deputato Bonghi espresse questa opinione:

Quando un Ministero è dimissionario, credo che la Camera possa bensì procedere alla discussione dei bilanci, ma non debba discutere alcuna spesa la quale dipenda da un concetto nuovo d'organizzazione pubblica in qualunque sua parte, dappoichè di codesto concetto nuovo dell'organamento dell'amministrazione pubblica deve essere responsabile un ministro; ed il ministro manca.

Ora non esistendo più davanti alla Camera il ministro dal quale sia partito il concetto di riordinamento di una istituzione qualunque, la quale importi un aumento di spesa sul bilancio dello Stato, gli aumenti nei relativi stanziamenti debbono essere eliminati dalla nostra discussione, e non si deve chiedere a noi di votare se non che quello che risponde allo stato di fatto dell'amministrazione.

Il presidente della Commissione del bilancio, deputato La Porta, consentì sostanzialmente in questo concetto; ed

avvertì che la Commissione stessa aveva differito l'esame di tutte le variazioni organiche che importavano mutamenti di servizio, ed aveva ammesse soltanto quelle, che nell'interesse dei servizi pubblici dell'amministrazione, aveva stimate indispensabili. Queste variazioni il deputato Nicotera pregò la Camera di ammetterle, perocchè da una parte non avevano carattere politico, e dall'altra non importavano mutazioni sostanziali nell'ordinamento dei servizi: e per ciò, non implicando esse una questione di responsabilità ministeriale, e non vincolando per nulla l'azione dei ministri, non potevano cadere nell'osservazione fatta dal deputato Bonghi.

Questi però rispose:

Che cosa credete voi che sia una discussione politica in occasione del bilancio? Qualunque concetto nuovo che riguardi l'organizzazione dell'amministrazione pubblica, in qualunque sua parte, è, rispetto alla Camera, una discussione politica, quantunque non sia una variazione che per sè stessa porti un'alterazione. È politica rispetto all'amministrazione tutto ciò che parte da un concetto nuovo che un ministro ha.

La Camera non credè di risolvere allora la questione in massima; ed il deputato Bonghi si riservò di riproporla nei capitoli del bilancio in cui si contenevano le variazioni da lui indicate.

798. Un'altra grave disputa sorse in occasione del bilancio nella tornata 22 giugno 1885. Dovevasi discutere il bilancio dell'entrata, allorchè il deputato Baccarini avvertì, che la discussione in via amministrativa dei bilanci, durante una crisi ministeriale, imponeva alla Camera di limitare la approvazione del bilancio dell'entrata ad un dodicesimo, non potendosi consentire ad un Governo, che non esiste e non si conosce, di riscuotere le imposte per dodici mesi. E soggiunse:

Che cosa deve chiedere un Ministero dimissionario? Quel tanto di facoltà che gli è necessaria per consegnare al Ministero futuro e responsabile il bilancio dello Stato. Ora, approvando il bilancio per un mese, io credo che sia provveduto largamente al tempo necessario per lo scioglimento della crisi.

Ma, ove si creda che la crisi possa durare più a lungo, o che si debba prevedere anche il caso dell'esercizio di una prerogativa della Corona, lo scioglimento della Camera, si può allargare il tempo dell'esercizio provvisorio, quanto sia necessario.

e sufficiente per l'esercizio di quella prerogativa della Corona. E siccome questo tempo mi pare non possa eccedere i quattro mesi, così il Governo, con un disegno di legge di esercizio provvisorio, potrebbe chiedere al Parlamento la votazione di un terzo del bilancio.

Poco appresso così parlò sullo stesso argomento il deputato Minghetti:

Io voterò il bilancio dell'entrata totalmente ed integralmente; ma non posso farlo senza una riserva di principio. Non c'è alcun dubbio che la votazione del bilancio dell'entrata, che fornisce al Governo i mezzi per riscuotere le imposte e supplire alle spese votate, sia l'atto più importante, la prerogativa principale del Parlamento.

Però è costume che, durante il periodo in cui il Ministero è dimissionario, se ne sospenda la discussione. E se noi ci trovassimo a discutere siffatta legge nel mese di febbraio o di marzo, egli è certo che la Camera non procederebbe nè alla discussione, nè alla votazione di questo bilancio. Tale è la corretta pratica parlamentare.

Ma vi sono delle circostanze le quali possono, in un dato momento, indurre il Parlamento a scostarsi da quelle rette norme che ho sopra esposte; però è opportuno che lo si sappia e lo si avverta.

Noi ci troviamo in un momento nel quale scade, tra breve, la facoltà che il Governo ha di riscuotere le imposte, ed è necessario lo accordargliela. Noi dobbiamo avere dei riguardi grandissimi verso l'altro ramo del Parlamento, e dopo tutto, a me, come a tutti voi, sta nell'animo che non si prendano deliberazioni le quali possano in nessuna guisa essere interpretate come una men delicata ingerenza nelle prerogative della Corona.

Tutte queste ragioni m'inducono a dare il mio voto al bilancio dell'entrata, così come è chiesto per tutto l'anno, come un espediente, come una necessità che nasce da circostanze speciali, ma senza che questo possa mai costituire un precedente per la Camera. Ad ogni modo, per mia parte, prima di dare il mio voto, ho creduto di dover fare questa riserva sulla massima costituzionale.

Il deputato Crispi si associava alla proposta del deputato Baccarini; giacchè egli credeva indispensabile che la Camera sapesse a favore di chi consentiva di levare le imposte sui cittadini, dal momento che un Governo non esisteva, giacchè esso si personifica nei ministri. E dichiarò che si sarebbe accontentato, per votare l'intero

bilancio, di conoscere almeno il nome della persona a cui la Corona aveva dato incarico di comporre il nuovo Gabinetto, conchiudendo:

In tale stato di cose, di fronte ad un ignoto Ministero, che non sappiamo se meriterà la nostra fiducia, l'atto più conveniente sarebbe quello di approvare il bilancio provvisorio della entrata per il tempo necessario a dar modo alla Corona di esercitare le sue prerogative, ed al nuovo Ministero di presentarsi in questa Camera. No, i bilanci non si votano alla cieca. Finchè si trattava delle spese era un'altra cosa; vi sono spese che non mutano; vi sono pagamenti inevitabili e tra questi la rendita pubblica, che al principio del mese entrante deve essere pagata. Quando noi daremo tanto che basti per l'adempimento di questi impegni fino a che non sia ricostituito il Ministero, avremo adempiuto il nostro dovere.

Ma il presidente del Consiglio, Depretis, osservò, che autorizzare le spese, per limitar poi le entrate, equivaleva ad una vera limitazione delle spese stesse. Anzi la limitazione del bilancio dell'entrata, col quale la Camera concede la facoltà di riscuotere le imposte, importa non aver più bilancio, perchè, per la legge di contabilità, è appunto col bilancio dell'entrata che si vota il riepilogo delle spese. Egli poi non comprendeva questa specie di sospetto eccessivo della Camera, dal momento che la vita del nuovo Ministero era nelle mani di lei, e in qualunque momento, anche nell'atto della sua presentazione, essa avrebbe potuto dargli un voto di sfiducia. D'altronde, egli soggiunse: « questa sospensione ha in sè, nel suo carattere, qualche cosa che sa di coazione alla libertà e all'esercizio della prerogativa della Corona, che nessuno deve violare. »

La Camera consentì in questa opinione e deliberò di passare alla discussione del bilancio dell'entrata per tutto l'esercizio finanziario. Ma quando si fu alla votazione a scrutinio segreto del medesimo, una considerevole parte dell'opposizione, in conformità delle dichiarazioni ripetutamente fatte dal deputato Baccarini (1), si astenne dal prender parte alla votazione, fino a che non ebbe saputo il nome della persona che il Re aveva incaricato di comporre il nuovo Ministero.

(1) Tornata 22 giugno 1885, pag. 15067 e 15076.

799. Ad eccezione dei casi innanzi indicati, anche presso di noi del resto, quando speciali ragioni non consigliarono una costumanza diversa, il Parlamento deliberò sempre di prorogarsi per un tempo più o meno lungo, più spesso per un termine indeterminato, durante il periodo delle crisi ministeriali, in attesa appunto delle comunicazioni del Governo.

A questo proposito ci conviene richiamare alcuni precedenti della Camera, che si riferiscono appunto a questa questione.

Il deputato Jacquemoud, interpellando il 9 dicembre 1848 il Governo intorno ad una crisi, che ebbe a durare più di dieci giorni, diceva:

Il est irrégulier et peu constitutionnel de débattre des lois, comme nous le faisons chaque jour, avec un Ministère dimissionnaire. Les lois ne doivent être débattues, dans un Parlement bien ordonné, qu'en contradictoire d'un Ministère stable, régulier et complètement responsable. Cette demi-responsabilité ministérielle est une inconstitutionnalité, dont il faut sortir sans tarder et à tout prix.

In sostanza convenivano nello stesso concetto il ministro Vigliani e la Camera in un altro incidente avvenuto nella tornata 25 novembre 1869. Il deputato Mancini chiese che fosse discusso un disegno di legge durante una crisi ministeriale e soggiunse:

Credo necessario che si invitino i ministri ad intervenire alla discussione, dappoichè per me non può esistere interruzione nella vita e nelle funzioni del potere esecutivo. Un Ministero, ancorchè dimissionario, fino a che un'altra amministrazione non sia composta e non assuma l'esercizio del potere, continua ad avere i doveri e la responsabilità dell'ufficio suo; di modo che si potrebbe considerare come una mancanza di rispetto alla Camera che il banco ministeriale sia rimasto tutti questi giorni deserto...

Naturalmente le leggi di carattere politico e le stesse questioni politiche dovrebbero essere messe da banda e sospese, non potendosi discutere di argomenti di tale natura con un'amministrazione dimissionaria; ma quanto agli affari di qualche urgenza, quelli correnti ed ordinari, ovvero che provvedano a bisogni del paese non contestati, non vi fu mai ragione di ritardarne e sospenderne la discussione.

Il ministro Vigliani gli rispose:

Io non so invero se sia facile trovare un progetto di legge qualunque nel quale i rappresentanti del potere esecutivo, prendendo parte alla discussione, non impegnino la responsabilità del Governo, e per conseguenza non si esponano al pericolo di impegnare i loro successori.

Di ciò persuasa la Camera, prorogò allora le sue tornate; e per le stesse considerazioni, nella tornata 5 aprile 1867, aveva deliberato di non occuparsi di petizioni, giacchè, potendosi per qualcuna chiedere l'invio al Governo, simile conclusione non si sarebbe potuta adottare rimpetto ad un Ministero dimissionario; al contrario poi nel dicembre 1869 essa attese l'esito di una crisi impiegando sedici giorni nel discutere di petizioni.

Non ostante i pochi casi contrari, come affermava il deputato Broglio nel 25 novembre 1869 « è nelle consuetudini parlamentari che, in occasione di una crisi, si sospendano brevemente le sedute della Camera, per dare il tempo alla nuova amministrazione di entrare in funzione e presentarsi al Parlamento. »

E coerentemente a questa consuetudine, il presidente della Camera, Farini, nella tornata 12 dicembre 1878, ebbe a manifestare l'opinione, nella quale consenti pienamente il deputato Sella, che, durante una crisi ministeriale, la Camera non debba discuter nulla. Infatti non può considerarsi come in tutto corretta la distinzione, ammessa qualche volta dalla Camera, di leggi amministrative e leggi politiche; e il deputato Crispi lo avvertiva nella tornata 8 aprile 1881, affermando che « in nessuna Camera ed in nessun paese del mondo, retto costituzionalmente, si può far distinzione di leggi amministrative e non amministrative. »

E non diversamente aveva risposto il deputato Depretis, nella tornata 1° maggio 1855, al presidente del Consiglio, Cavour, in occasione di un disegno di legge per maggiori spese sul bilancio, venuto in discussione in un momento di crisi ministeriale. Egli si era espresso in questi termini:

« Può darsi che queste spese sieno puramente spese d'ordine, o tali che non si connettano con una questione politica. Io non voglio esaminare e risolvere questa questione: solamente farò osservare, e il signor ministro mi concederà senza dubbio, che ognuno dei deputati che seggono in questa Camera può avere

su queste singole spese un'opinione diversa da quella del signor ministro. Può darsi facilmente che una data spesa sia dal signor ministro reputata una spesa affatto estranea alla politica, mentre invece alcuno di noi può scorgervi una tale questione, e di tanta importanza da non potersi risolvere senza entrare nella questione politica, e quindi senza che la rappresentanza politica del potere esecutivo sia presente.

800. Un'altra delicata questione richiamò l'attenzione del Parlamento nostro, quella cioè di sapere a chi spetti la trattazione degli affari politici dello Stato durante il periodo fra le dimissioni di un Gabinetto e la formazione di quello che deve sostituirlo.

Vi si discusse intorno vivacemente nella tornata della Camera 26 ottobre 1848. Caduto il Gabinetto Casati, il Re aveva incaricato della formazione del nuovo Ministero il conte Di Revel; questi, dopo essersi inteso con altri suoi amici, si recò al campo per conferire col Re, ed ivi ebbe, firmato dal ministro residente al campo presso il Re, Moffa di Lisio, il decreto che lo nominava ministro delle finanze. Giunsero in questo i rappresentanti di Francia ed Inghilterra per proporre una mediazione tra i belligeranti. Il conte Di Revel credè di accettare per suo conto questa proposta di mediazione, riservandosi di chiedere l'assenso dei suoi colleghi del Gabinetto, appena questo fosse formato. E discorrendo appunto su di ciò alla Camera, egli disse:

Io conosco abbastanza i principii costituzionali per sapere benissimo che non un individuo solo, ma un Gabinetto risponde di un atto riguardante la nazione. Epperchè, quando io, avuta dal Re la mia nomina, risposi alla Francia ed all'Inghilterra che la mediazione era stata accettata, ben vidi che mi poneva in difficilissime condizioni, tali che forse il mio capo stesso poteva andarne di mezzo. Ma pure non ricusai, perchè vedeva che in quel momento la situazione del paese era infelicissima, non ricusai perchè avevo già ottenuto l'assenso di alcuni colleghi per formare il nuovo Gabinetto, i quali sapeva che avrebbero accettate le propostemi condizioni di mediazione.

Ma il deputato Ravina criticò acerbamente questo fatto dicendo, che non poteva proporre od accettare mediazioni, chi non aveva che un semplice incarico di formare il Gabinetto: questi, a suo avviso, non può fare altro che occuparsi della composizione del nuovo Ministero: « imperocchè gli antichi ministri sono quelli che continuano a

disimpegnare le pubbliche faccende, e quelli che ne debbono render conto; altrimenti si cadrebbe nell'assurdo che vi sarebbero due Ministeri ad un tempo, il che non può verificarsi senza un'orribile confusione, e senza che ne conseguiti un cozzo ed un conflitto di un Ministero con l'altro. » E il deputato Buffa soggiunse:

Il corso della discussione ci ha rivelato un fatto gravissimo, uno dei più gravi che possano intervenire in un regime costituzionale: ci ha fatto sapere che dal giorno 9 al 19 (agosto 1848) abbiamo avuto due Ministeri; uno pubblico e responsabile innanzi alla nazione; e l'altro segreto che trattava gli affari i più gravi ad insaputa della nazione medesima. Questo fatto, signori, lo dico altamente, è una violazione della libertà e dello Statuto. Il signor ministro medesimo vi ha detto che ben vide quando accettò le condizioni della mediazione, che esso rischiava il proprio capo: egli dunque conosceva che l'opera che stava compiendo non era nei limiti del suo potere. Io credo che noi ci renderemmo colpevoli davanti ai nostri elettori, ci renderemmo indegni della loro fiducia, e non saremmo fermi e gelosi custodi della libertà, quali dobbiamo essere, se la Camera non pronunciasse una sentenza su questo fatto.

E propose egli stesso il seguente ordine del giorno: « La Camera, dichiarando che l'atto del ministro delle finanze, signor conte Di Revel, col quale accettò la mediazione, mentre era tuttora in ufficio il Ministero Casati (solo responsabile davanti alla nazione) è una violazione delle nostre libertà costituzionali, passa all'ordine del giorno. »

Ma il deputato Cavour contrappose ad esso l'ordine del giorno puro e semplice, che fu dalla Camera approvato.

801. Il 16 dicembre 1867, in seguito ad alcune allusioni, il deputato Depretis si credè in obbligo di ragguagliar la Camera sull'incarico dato dal Re al generale Cialdini di comporre un nuovo Ministero; sui criteri con cui si era accinto ad adempiere questo mandato, e sugli uomini che avrebbero dovuto comporre la nuova amministrazione, se il Cialdini non si fosse visto nella necessità di rassegnare poco appresso al Re il mandato ricevuto.

Questo incidente ebbe un seguito nella tornata 19 dicembre 1867, allorchè, discutendosi della responsabilità che aveva assunto il cessato Ministero per non aver fatto arrestare il generale Garibaldi, l'ex presidente del Consiglio Rattazzi, rispose:

A noi non pareva competesse il diritto di far procedere all'arresto del generale Garibaldi, perchè essendo noi ministri dimissionari, dovevamo astenerci da qualsiasi atto politico, il quale potesse in qualche guisa compromettere la politica che il Ministero che ci doveva succedere intendeva seguire.

Si dice: ma pure un Ministero ci deve essere. Signori, nel sistema parlamentare quell'intervallo che passa tra un Ministero e l'altro, tra un Ministero dimissionario e la formazione del successivo, è un interregno nel quale non vi è una regola fissa: ma quello che è certo si è, che i ministri dimissionarii non solo non possono, ma debbono anzi rigorosamente astenersi dal fare qualsiasi atto conforme alla politica che essi intendevano seguire, e che non sono più autorizzati a far trionfare, perchè si dimettono e perchè nel tempo stesso potrebbero compromettere la politica di coloro che succedono.

Che ne avverrebbe se in questo intervallo un Ministero dimissionario credesse di fare degli atti conformi alla sua politica? Evidentemente egli renderebbe impossibile la formazione di qualsiasi altro Ministero, poichè egli ne pregiudicherebbe la politica coi suoi atti, e quindi si renderebbe necessario, si imporrebbe in certo modo al paese..... Una sola cosa dovevamo fare, e la facemmo con tutta lealtà, rendere cioè consapevole la persona che era incaricata della formazione del nuovo Ministero della intenzione del generale Garibaldi di partire da Firenze per recarsi alla frontiera, affinchè essa pensasse quale fosse la via che si dovesse seguire; e noi, di concerto con quella persona, eravamo tenuti a dare le disposizioni che essa poteva credere conformi all'indirizzo che voleva dare alla politica sua. Ora questo noi lo facemmo; e tutto ciò che fu ordinato rispetto al generale Garibaldi, dal punto che egli giunse a Firenze, dal punto che egli parlò al popolo, e si avviò verso la frontiera, fu fatto di concerto col generale Cialdini.

Abbiamo voluto riferir per disteso questo incidente, perchè esso getta un po' di luce sopra una delicata questione di diritto costituzionale, sulla quale scarsissimi sono i nostri precedenti parlamentari.

Infatti, oltre che nei due incidenti innanzi ricordati, non troviamo fatta menzione dei rapporti che il Parlamento può avere con la persona a cui la fiducia della Corona si rivolse per comporre il nuovo Gabinetto, che in due altre occasioni, nelle quali il deputato Crispi sostenne, che la Camera allora soltanto poteva consentire integralmente il voto del bilancio, durante una crisi ministeriale, quando le fosse noto il nome di colui che era stato pre-

scelto a comporre il nuovo Gabinetto, e quando esso avesse in certo modo anche la fiducia della Camera.

Ma il presidente del Consiglio Depretis non consentì in questa opinione, perchè, a suo avviso, l'incaricato di comporre un'amministrazione « non ha nessuna responsabilità amministrativa; giacchè fino a che non è fatto il Ministero, non ha nessuna ingerenza nella cosa pubblica; e non ha una responsabilità politica finchè non sia riuscito nel suo incarico ».

802. Il Parlamento italiano ha discusso anche dei limiti che deve imporsi un Gabinetto dimissionario nella nomina agli uffici dello Stato. E la prima volta che ne discusse fu nella tornata 8 maggio 1863 a proposito della promozione del Persano da vice-ammiraglio ad ammiraglio, fatta con decreto 4 dicembre 1862, mentre il 1° dicembre il presidente del Consiglio Rattazzi — che aveva firmato quel decreto — aveva annunciato alla Camera le dimissioni del Gabinetto, di cui lo stesso Persano faceva parte come ministro della marina.

Il deputato Ballenga criticò questa nomina; e, pur riconoscendo nel potere esecutivo il diritto di farla, poichè ad ogni ufficio corrisponde uno stipendio che deve esser sancito dalla Camera, espresse l'opinione che questa potesse cancellare dal bilancio la somma corrispondente al nuovo grado dato al Persano. Egli però non insistè in questa opinione; ma nella tornata 12 maggio 1863, un'opinione identica fu sostenuta dal deputato Curzio, il quale formalmente propose la riduzione di lire tremila (differenza dello stipendio fra il grado di vice-ammiraglio e quello di ammiraglio) dal capitolo corrispondente del bilancio, qualificando illegale la promozione del Persano.

Ne seguì viva discussione nella Camera; e notevole fu il discorso del deputato Rattazzi, il quale sostenne che « finchè non è nominato un nuovo Ministero, tutto ciò che ha tratto all'amministrazione deve sempre esser fatto dai ministri dimissionari. I ministri non cessano di essere in funzione sino a che non sono surrogati da altri; nè può essere altrimenti senza compromettere l'andamento del servizio dello Stato. Essi quindi sono in diritto di fare tutti gli atti relativi all'amministrazione: ma per questi sono pienamente responsabili. »

La Camera non approvò la proposta Curzio. Ma non parve mai ammissibile la teoria, che in queste nomine dovesse lasciarsi pieno arbitrio ai ministri dimissionarii; tanto vero che il deputato La Porta, nella tornata 13 novembre 1869, criticò acerbamente la nomina fatta dal ministro Di Rudini di oltre duemila sindaci, due giorni dopo le dimissioni date dal Ministero, di cui faceva parte.

Per altro criteri assoluti sul proposito la Camera non credè mai di assegnarne, perchè sarebbe stato molto malagevole, e forse anche pericoloso il farlo; e quindi nella tornata 20 gennaio 1869, discutendo un disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, respinse il seguente articolo aggiuntivo, proposto dal deputato Castiglia:

Un ministro dimissionario non potrà fare nuove nomine. Le nomine da lui fatte anteriormente alla presentazione della dimissione, e non registrate ancora dalla Corte dei conti, rimarranno nulle ed inefficaci.

Il presidente del Consiglio, Menabrea, aveva combattuta la detta proposta con queste osservazioni:

A questo riguardo mi permetterò di dire all'onorevole Castiglia, che quanto egli qui suppone non avviene mai. È d'alta convenienza che un ministro dimissionario, mentre regge ancora gli affari, provveda soltanto all'andamento della cosa pubblica, e non mai, se non in caso di estrema urgenza, a nuove nomine, a nuove destinazioni. Nè le cose son mai procedute diversamente per il passato.

D'altronde questo articolo avrebbe anche un altro inconveniente, quello di far sì che in certi casi l'amministrazione rimanesse inceppata, mentre sarebbe in formazione un nuovo Ministero.

§ 2.

Ingerenza del Parlamento nella nomina e dimissione di ministri e Ministeri.

803. Il diritto del Parlamento d'ingerirsi nella nomina o dimissione dei ministri, sia per crisi parziali, sia per crisi totale del Gabinetto, non fu mai esplicitamente contestato. Tuttavia, per dare un concetto esatto del completo esplicitamento che ebbe questa forma di sindacato

nelle nostre Camere legislative, ci occorre richiamare particolarmente, per quanto in modo sommario, i vari precedenti parlamentari che vi si riferiscono.

Già fu accennato altrove che la corretta consuetudine costituzionale impone, che di ogni mutazione che avviene nel Gabinetto debbano essere ragguagliate le Camere, massime se trovansi convocate. Ed a titolo di singolarità ricorderemo come, appena annunciata in Senato, il 6 dicembre 1848, la dimissione del Ministero presieduto dal Perrone di San Martino, il presidente, conte Coller, uscì in questo curioso fervorino:

Mi sia permesso dichiarare altamente e solennemente che assai mi duole l'annunciata dimissione.

Io sono spiacente di non trovare bastevoli parole ad esprimere questa manifestazione siccome la sento.

Il Ministero era condotto da vedute sagge e prudenti, la sua politica era ispirata, anzi comandata dalle gravi circostanze dei tempi che corrono; ed il favorevole accoglimento che ebbero in questo illustre ed eccelso consesso le proposte del Ministero mi porge l'argomento che potrei essere l'organo sincero, l'interprete fedele dei sentimenti della maggior parte dei miei onorevoli colleghi. Se poi questa dimissione sarà irrevocabile, io aggiungerò un voto, che la scelta dei successori, commessa alla sapienza del Re, cada sopra uomini egualmente probi e coscienti, guidati dagli stessi principii ed infiammati dalle stesse virtù.

Questa insolita manifestazione era troppo in contraddizione con le corrette consuetudini costituzionali perchè potesse passare inosservata. E in occasione della lettura del processo verbale, nella tornata seguente, i senatori Balbi-Piovera, Plezza e Cibrario e lo stesso presidente, si affrettarono a mettere in sodo, che quelle parole non esprimevano già il pensiero del Senato, ma soltanto un sentimento personale dell'onorevole presidente.

È appena necessario notare che nulla di simile accadde mai più in seguito.

804. Fu consentito fin dai primi tempi del Parlamento Subalpino che alla comunicazione ufficiale fatta al Parlamento sui mutamenti avvenuti nel Gabinetto, potesse seguire correttamente qualche maggiore schiarimento da parte dei ministri dimissionari dinanzi alle Assemblee di cui facessero parte.

E così il senatore Alfieri, nella tornata del Senato 17 ottobre 1848, dopo aver chiesto facoltà di parlare per fatto personale, così si espresse:

Signori senatori, io non credo di potere con troppa sollecitudine compiere il dovere giustamente impostomi dalla consuetudine e dalla convenienza parlamentare, dichiarando in modo esplicito e formale, che, se ho cessato dal far parte del Gabinetto, di cui per sommo onore mi era stata da Sua Maestà affidata la presidenza, ciò non avvenne punto per un qualunque dissenso che insorgesse fra me ed i miei colleghi, ai principii, ai sentimenti ed agli atti dei quali io pienamente aderiva; ma solo in forza di stringenti considerazioni personali, assolutamente estranee alla politica del Gabinetto.

Si estese quindi nel dare altre spiegazioni sugli intendimenti politici del Gabinetto da lui presieduto. Il Senato si astenne sul proposito da ogni discussione.

805. Il 9 dicembre 1848 il deputato Jacquemoud mosse interpellanza per deplorare le lungaggini nella risoluzione della crisi ministeriale, e per dimostrare i gravi pericoli ed i danni che derivavano dal prolungamento di questo stato di cose, in un momento così grave per la nazione, concludendo il suo dire con queste interrogazioni:

La démission du Ministère est-elle acceptée? quelqu'un a-t-il été chargé sérieusement de former un Ministère? cet essai de composition a-t-il déjà produit des résultats réels? L'époque de la constitution définitive du nouveau Cabinet est-elle prochaine?

Gli rispose il ministro di grazia e giustizia, Merlo, in questi termini:

All'interpellanza del deputato Jacquemoud ho una risposta a fare altrettanto breve quanto semplice. La mattina di lunedì scorso il Ministero ha creduto bene di deporre nelle mani del Re i poteri di cui era rivestito. Il Re nel giorno stesso, se non erro, o tutt'al più all'indomani, diede il mandato ad un onorevole membro di questa Camera della formazione di un nuovo Ministero. Il deputato a cui rispondo conosce troppo bene le regole parlamentari e costituzionali per chiedere da me, a fronte di questo fatto, ulteriore risposta.

L'incidente non ebbe altro seguito.

806. Quando le comunicazioni del Governo sulle mutazioni avvenute nel Ministero non parvero per qualsiasi ragione appaganti, fu sempre ammesso e nel Senato e nella Ca-

mera, che si potessero chiedere maggiori notizie, ed anche che le Camere avessero facoltà di esprimere sul proposito il loro avviso con un voto.

Infatti il 21 febbraio 1849 fu per la prima volta, nella Camera dei deputati, discusso sulle cagioni di una crisi, ad iniziativa del deputato Depretis; il quale chiese al Ministero « il motivo per il quale era stato modificato il Gabinetto con l'uscita del presidente del Consiglio Vincenzo Gioberti. »

I ministri presenti diedero alcuni schiarimenti, che avevano appagato l'interrogante e la Camera: quando il Gioberti stesso credè d'intervenire nella discussione, per chiarir meglio le ragioni del dissenso sorto fra lui ed i suoi colleghi del Gabinetto, pur dichiarando che « le convenienze, i riguardi, il giuramento di Stato, che aveva prestato » gl'impedivano per allora di svelare ciò che si era trattato nei penetrali del Consiglio; ma che lo avrebbe fatto a suo tempo, e in tal modo, da ridurre « non solo a silenzio, ma a rossore i suoi opposenti. »

Questa frase riaccese vivacissima la discussione, in cui si discusse appassionatamente tutta la politica del Gabinetto rispetto alla guerra; e si espressero i propositi più estremi, perfino quello di mettere il Gioberti in istato d'accusa.

La discussione si chiuse poi con l'approvazione di un ordine del giorno in questo senso: « La Camera, riconoscendo che il Ministero ha bene interpretato il voto della nazione, passa all'ordine del giorno. »

807. Nella tornata 9 marzo 1849 il deputato Costa di Beauregard interpellò il Ministero per sapere le cagioni dell'uscita dal Gabinetto del generale Colli, ministro degli affari esteri. Il ministro dell'interno Rattazzi, rispondendogli, incominciò con queste parole: « Non credo che il Ministero debba necessariamente spiegare la causa per la quale il ministro Colli ha potuto ritirarsi »; ma poi continuando accennò a motivi di salute, e a qualche dissidio manifestatosi fra lui ed i suoi colleghi.

L'interpellante replicò: « Puisque ces motifs ne peuvent pas être révélés, je comprends que monsieur le ministre de l'intérieur tienne à en garder le secret »; e quindi si mostrò alquanto incredulo sulle ragioni date dal Rattazzi di quella dimissione, senza però andare oltre.

Similmente ad una interpellanza del deputato Brofferio il 3 novembre 1849, diretta a conoscere le ragioni che avevano provocato la dimissione da ministro della guerra del generale Bava, il quale godeva la piena fiducia del Parlamento, il ministro della pubblica istruzione, Mameli, rispose:

Io non posso dare spiegazioni a questo riguardo, perchè si tratta di fatti che dipendono dalla volontà del generale Bava, e che non so qual rapporto possano avere col Governo. Invito solo l'onorevole Brofferio a ricorrere allo Statuto, dal quale apparisce da chi dipende la nomina dei ministri.

Il deputato Brofferio rispose, che non era per nulla suo intendimento d'invadere la prerogativa della Corona; ma voleva che fossero rispettate del pari quelle della Camera, che aveva dritto di veder conservati i ministri degni della confidenza della nazione, e rimossi quelli che non avevano la fiducia del Parlamento. Pertanto propose che la Camera si dichiarasse sodisfatta dell'amministrazione del generale Bava.

Il deputato Cadorna si oppose a simile proposta, ritenendola estranea alle attribuzioni della Camera. Ed infatti, per quanto poi essa fosse stata difesa con gran calore da molti oratori, fu respinta con l'ordine del giorno puro e semplice.

808. Seguendo intanto l'ordine cronologico secondo il quale si svolsero nel Parlamento i varii incidenti relativi all'argomento di che ora ci occupiamo, ci par degna di menzione l'opinione espressa dal deputato Sineo nella tornata 18 giugno 1851, in cui sostenne, che quando un ministro esce o entra in un Gabinetto, il Parlamento ne debba riconoscere le ragioni. « Il ministro nominato deve presentarsi immediatamente al Parlamento, e vedere se egli sia accetto, deve vedere se i rappresentanti della nazione partecipano la fiducia che in lui ha riposto il principe. In tutti i governi costituzionali si è fatto così; ed è una cosa nuova, unica nel nostro paese, che si scelga per surrogare alcuni membri del Gabinetto, il momento in cui le Camere non seggono, e non si possono avere spiegazioni immediate. »

Queste idee non incontrarono nè oppugnatori, nè propugnatori. Così come avvenne poco appresso (20 novembre 1851) di quest'altra affermazione del deputato L. Valerio:

Ogniqualvolta un ministro, le cui incombenze sono di gran rilievo, abbandona volente o non volente il suo posto, è diritto, dirò meglio, è debito del Parlamento di chiedere conto dei mutamenti.

So pure non si vuol trovare una specie di contraddizione ad esse nelle parole pronunziate subito dopo dal ministro Cavour: il quale, accennando ad una causa di dissenso, che aveva determinata l'uscita di un ministro dal Gabinetto, soggiunse che « gli usi parlamentari vietano che sieno rivelati al pubblico i segreti del Consiglio della Corona. »

809. Peraltro anche in ciò la condotta del Cavour ci pare essere stata sempre informata alle teorie costituzionali più corrette. Egli infatti, compatibilmente con le esigenze degl'interessi dello Stato, non si rifiutò mai di dare al Parlamento quelle informazioni, che potevano illuminarlo sui criterii seguiti nei varii mutamenti dei Gabinetti di cui fece parte.

E di vero, se nella tornata 11 gennaio 1855, fu costretto a pregare il deputato Valerio, che lo aveva interrogato per avere spiegazioni sull'uscita dal Gabinetto del ministro degli esteri Dabormida, di attendere la vicina presentazione di un atto diplomatico — il trattato di alleanza con l'Inghilterra e la Francia per la guerra di Crimea —, che avrebbe spiegata la crisi, dette poi in fatto nella tornata 3 febbraio successivo i più soddisfacenti schiarimenti sulle cagioni della crisi stessa.

E fu il medesimo conte di Cavour che espose per la prima volta alla Camera una teoria, che a noi pare correttissima, e che vediamo accolta da autori reputatissimi. Dopo di avere egli, il 1° maggio 1855, annunziato alla Camera la dimissione del Gabinetto da lui presieduto, soggiunse:

La Camera capisce che in questa circostanza l'azione politica è in certo modo cessata; rimane solo l'azione amministrativa, onde il servizio pubblico non venga a soffrire pregiudizio da un ministeriale interregno. Ora la Camera comprenderà che i ministri attuali, sebbene rivestano, sotto un certo aspetto, un carattere di ministri, non possono assumere quello di ministri politici, ed entrare in quelle spiegazioni che è loro debito di dare alla Camera, in tempo opportuno, sui motivi che li hanno indotti a rassegnare il potere.

Quando la crisi attuale sarà terminata, quando esisterà un nuovo Gabinetto, sono certo che i nuovi ministri faranno immediatamente conoscere alla Camera i principii sui quali la nuova amministrazione si sarà formata.

810. Nella tornata 7 marzo 1862 il deputato Lanza chiese che fossero chiarite alla Camera le ragioni di una crisi ministeriale, provocata da una improvvisa dimissione data dal Gabinetto Ricasoli, con queste parole:

Questo avvenimento è succeduto in modo insolito, al di fuori dell'azione parlamentare. Nessuno contesterà che in un paese nel quale i diritti dei singoli poteri sono rispettati, non accade giammai alcuna crisi ministeriale quando è convocato il Parlamento, se non quando prima il Ministero non venne colpito da un voto di sfiducia del Parlamento medesimo, e gli uomini che debbono subentrare non sieno indicati alla fiducia della Corona dalla maggioranza dei rappresentanti della nazione.

Credo che questi principii, che queste consuetudini parlamentari sieno vigenti presso tutti i popoli, e che lo stesso Parlamento Subalpino giammai lo abbia dimenticato.

Il barone Ricasoli rispose subito, che ragioni diverse avevano dovuto fargli presumere non godere egli in tutto la fiducia del Parlamento. E l'incidente non ebbe seguito.

Però nella stessa tornata 7 marzo 1862 il Senato ebbe ad occuparsi della medesima questione per una interrogazione del senatore Di Revel, che seguì immediatamente l'annuncio della formazione del nuovo Gabinetto. Disse il senatore Di Revel:

È mio intendimento di far presente, essere nelle abitudini e nelle convenienze parlamentari, e credo anche nell'interesse e decoro del Senato, che sia data conoscenza delle cagioni per le quali noi, nel breve spazio di otto giorni in cui ci siamo aggiornati, abbiamo in faccia una nuova amministrazione...

Non è sentimento di curiosità che mi move a fare questa osservazione, ma, lo ripeto, è questione di convenienza, mentre è nelle abitudini, negli usi, nei doveri parlamentari, che quando un'amministrazione si presenta nuova avanti al Senato e che le cagioni per le quali quella che esisteva prima non sono note, alcuno dei membri di quell'amministrazione (massime allorchando si ha il vantaggio di avere fra i nostri colleghi membri che ne fecero parte), debba farci conoscere quali sono le ragioni politiche, che mossero quell'amministrazione a desistere dall'impegno assunto e lasciare la Corona libera di nominare un'altra amministrazione.

Si levò subito il presidente del Consiglio, Rattazzi; e pur ammettendo « come opportunamente avvertiva l'onorevole senatore Di Revel, che l'osservazione da lui esposta sarebbe piuttosto rivolta ai membri dell'antico Gabinetto, anzichè a coloro che formano il Gabinetto attuale » ripeté al Senato le ragioni che lo stesso barone Ricasoli aveva assegnate nella Camera dei deputati come causa della crisi del Gabinetto da lui presieduto; e dopo di lui, aggiunsero altri schiarimenti sul proposito i senatori Menabrea e Della Rovere, che avevano fatto parte del predetto Ministero Ricasoli.

811. Il deputato Miceli poi, nella tornata 17 febbraio 1866, a proposito di una ricomposizione del Gabinetto La Marmora, in seguito ad un voto di sfiducia che aveva avuto dalla Camera, sostenne che non fosse corretto, nè costituzionale riconfermare in ufficio ministri dimissionari, quando la dimissione loro era stata accettata dal Re ed annunciata al Parlamento. Facendo altrimenti si manomettevano le prerogative più essenziali del Parlamento stesso, togliendo ogni efficacia al sindacato politico che esso esercitava sul potere esecutivo.

Gli rispose il ministro dell'interno, Chiaves, dimostrando come sia nell'apprezzamento della Corona di nominare in seguito ad una crisi nuovi ministri o riconfermare i dimissionari, ed aggiunse che mai simile facoltà della Corona era stata messa in dubbio. L'accettazione delle dimissioni in sostanza non importava altro se non che i portafogli ministeriali rimanevano a disposizione della Corona.

Niuno replicò per contraddire le affermazioni del ministro, che d'altronde trovavano il loro riscontro in alcuni precedenti simili del nostro Parlamento.

812. Alcuni anni appresso, il 10 aprile 1867, una crisi improvvisa del Gabinetto Ricasoli, avvenuta al di fuori di qualsiasi voto parlamentare, indusse il deputato Ferrari Giuseppe ad interpellare il presidente del Gabinetto dimissionario sulle cagioni di detta crisi, mentre essa durava ancora.

Il Ricasoli si rifiutò di rispondere per ragioni di alta convenienza. E il ministro delle finanze, Depretis, aggiunse essere un esempio nuovo interpellare un Ministero dimissionario, specialmente quando una simile interpellanza poteva intralciare la formazione del nuovo Gabinetto.

L'interpellanza stessa fu poi svolta il 15 aprile 1867; ed il deputato Ferrari richiamò lungamente in quell'occasione le norme e gli usi, che avevano regolato la risoluzione delle precedenti crisi ministeriali.

Il nuovo presidente del Consiglio, Rattazzi, rispondendogli, si intrattenne assai più intorno ad alcuni punti del programma del nuovo Gabinetto, che sulla risoluzione della detta crisi ministeriale.

Alla quale un altro incidente parlamentare, avvenuto poco appresso (15 giugno 1867) parimenti si riferisce. Il deputato Crispi aveva nella discussione del bilancio dell'interno accennato incidentalmente a quella che a lui pareva la probabile causa della caduta del Gabinetto Ricasoli, cioè la condanna inflitta dal paese nelle elezioni generali alla politica da esso seguita. Ma il Ricasoli rispose senza più:

« Il Ministero che io ho avuto l'onore di presiedere non si è ritirato dinanzi ad un voto contrario della Camera: il Ministero si è ritirato per ragioni che non è necessario che la Camera conosca. »

E nessuno chiese di più.

813. Nella tornata 4 luglio 1867 il deputato Lanza chiese qualche maggiore schiarimento sulla comunicazione allora fatta dal presidente del Consiglio, della dimissione data dal ministro delle finanze Ferrara.

Io ho creduto, egli soggiunse, di muovere questa domanda, perchè mi pareva che fosse affatto fuori delle consuetudini parlamentari e costituzionali questo modo di procedere, di cambiar ministri, senza che la Camera ne sappia nulla.

Rispose il presidente del Consiglio, Rattazzi, giustificando la correttezza dell'uso di una prerogativa regia, quella cioè di accettare le dimissioni di un ministro; ed aggiunse che, appena questa dimissione era stata accettata, egli ne aveva dato annunzio alla Camera. In quanto poi alle ragioni che avevano indotto il ministro Ferrara a dimettersi, le avrebbe egli stesso comunicate alla Camera nella tornata successiva.

E l'incidente terminò senz'altro. Invece si fece vivacissima discussione il 18 maggio 1872 sulla dimissione del deputato Correnti da ministro della pubblica istruzione. Egli stesso, il ministro dimissionario, intervenne nella di-

scussione, spiegando minutamente le ragioni della sua condotta; ed alla fine i deputati Ara e Pissavini presentarono, come conclusione della lunga discussione, un ordine del giorno in questi termini: « La Camera, udite le spiegazioni dell'onorevole presidente del Consiglio, dichiara di non essere soddisfatta e passa all'ordine del giorno. »

Si venne su questa risoluzione ad una votazione nominale, e la proposta fu respinta con 173 voti contro 114.

814. Un'altra vivacissima e lunga discussione fu impegnata nella Camera il 5 maggio 1873, in seguito all'annuncio del presidente del Consiglio, Lanza, che il Re non aveva accettato le dimissioni del Gabinetto, date per un voto della Camera sul disegno di legge relativo all'arsenale di Taranto; e che in conseguenza il Ministero si era indotto a ritirare, come faceva, il sudetto disegno di legge.

I deputati Cairoli e Mancini sostennero, che una simile soluzione data alla crisi ministeriale non poteva non considerarsi siccome incostituzionale, perchè rendeva vano ed illusorio il voto della Camera, in omaggio al quale o il Ministero doveva mantenere le sue dimissioni, o, rimanendo, doveva accettare le conseguenze del voto della Camera stessa e continuare nella discussione del suddetto disegno di legge.

I ministri Lanza e Sella dimostrarono invece, che la permanenza del Ministero al potere era conseguenza dell'uso di una prerogativa regia; ed il ritiro del disegno di legge era l'uso di un diritto che lo Statuto riconosce senza limiti al potere esecutivo. E invitarono l'Assemblea ad esprimere chiaramente sul proposito il suo giudizio con un voto. Ma l'opposizione si rifiutò di presentare una risoluzione, opinando che essa avrebbe messo in questione non gl'interessi di un partito, ma la dignità di tutta l'Assemblea, alla quale s'imponeva una specie di ritrattazione di ciò che aveva prima deliberato.

815. Una interpellanza mosse il deputato Bonghi al presidente del Ministero, Cairoli, il 3 dicembre 1878, per sapere i motivi che avevano prodotto la crisi parziale del Gabinetto per la quale erano stati mutati i ministri degli esteri, della guerra e della marineria. E svolgendola accennò che sarebbe stato forse più corretto, di fronte ad un così profondo dissenso fra i ministri, che tutti si fossero dimessi, per dare occasione al Re di consultarsi con chi gli pia-

cesse sulla generale situazione del paese. « Quando a lord Melbourne, egli disse, mancò per morte lord Althorp nel 1834, Guglielmo IV non gli volle accordare che si scegliesse un nuovo ministro, quantunque egli avesse la maggioranza della Camera dei comuni; e lo licenziò, come disse lord Palmerston, che gli era collega, *sans tambour ni trompette.* »

E così allo stesso Cairoli, allorchè ritornò alla Presidenza del Consiglio, il 27 novembre 1879, appena ebbe annunciata la composizione del nuovo Gabinetto, si rivolse il deputato Trinchera per chiedergli conto appunto della risoluzione della crisi. Ma il presidente della Camera recisamente gli impedì di continuare, osservando che una discussione sull'argomento non poteva aver luogo che mediante una interrogazione o una interpellanza; e che questa era la costante consuetudine seguita dalla Camera.

Tuttavia a noi non sovviene che un solo precedente in questo senso, quello del 12 giugno 1861. Allora il deputato Mancini, che si proponeva di parlare sulla comunicazione poco prima fatta dal Ricasoli della composizione del nuovo Ministero in seguito alla morte del conte di Cavour, fu interrotto dal presidente della Camera, il quale gli osservò, che non si poteva impegnare una discussione sul programma del Ministero, perchè non era nell'ordine del giorno: e la discussione non ebbe seguito.

Ma negli altri casi, come abbiamo innanzi accennato, si lasciò spesso impegnare una discussione, immediatamente dopo le comunicazioni che annunciavano la risoluzione di una crisi ministeriale: e questo diritto dell'Assemblea affermò esplicitamente il deputato Nicotera nella tornata 3 aprile 1884.

Del resto l'interrogazione sulla composizione del nuovo Ministero Cairoli fu poi svolta dal deputato Sella nella tornata successiva (28 novembre 1879). E l'interrogante espresse qualche dubbio sulla regolarità costituzionale della via seguita di ricomporre il Ministero, in seguito ad un dissidio sorto fra i ministri, al di fuori di ogni partecipazione del Parlamento, mentre a suo avviso, il Parlamento medesimo doveva esser chiamato giudice in questa questione. Ma a ragione il presidente del Consiglio, Cairoli, gli rispose che « un Ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione » dovendo esso presentarsi

sempre compatto davanti al Parlamento, e non diviso in maggioranza e minoranza.

Il deputato Sella non si tenne pago delle risposte avute; tuttavia si affrettò a fare questa dichiarazione: « Vi può essere questione di opportunità sulla risoluzione adottata dalla Corona, di cui sono responsabili i suoi consiglieri; ma una questione di costituzionalità non si può sollevare. »

816. Troviamo ancora una volta, nella tornata 1° febbraio 1881, riconfermato dal deputato Massari, che « le sane tradizioni e consuetudini costituzionali vogliono, che qualunque volte avvenga un cambiamento parziale nel Gabinetto, si debba dare contezza alla Camera delle ragioni che hanno determinato questo mutamento. » E soggiunse:

Il Ministero, avendo la responsabilità dell'indirizzo della cosa pubblica, è naturale che abbia una libertà d'azione proporzionata a questa responsabilità e che possa, come meglio stima, rinvigorire la sua interna composizione. Perciò quanto al fatto in sé medesimo, io non trovo a ridire: desidero solamente che l'onorevole presidente del Consiglio, al quale più specialmente compete la responsabilità dell'indirizzo governativo, voglia dire alla Camera per quali ragioni l'onorevole De Sanctis sia uscito dal Gabinetto, e l'onorevole Baccelli vi sia entrato.

Questa spiegazione diede il presidente del Consiglio; e sebbene il deputato Massari non se ne mostrasse pago, non diede altro seguito alla sua interrogazione.

817. Oltre ai vari precedenti innanzi indicati, tre altre volte la Camera discusse intorno alle cause ed alla risoluzione data ad alcune crisi ministeriali.

La prima volta fu il 28 aprile 1881: allorché il presidente del Consiglio, Cairoli, ebbe annunziato che il Re non aveva accettato le dimissioni del Gabinetto da lui presieduto, colpito da un voto di sfiducia della Camera nel 7 aprile in seguito ai fatti di Tunisi, i deputati Zeppa ed Odescalchi chiesero d'interpellare il Ministero sulla risoluzione della crisi. La Camera votò l'immediato svolgimento di queste interpellanze; in seguito alle quali furono presentate due risoluzioni di sfiducia, con cui si riaffermava che la risoluzione della crisi non era stata conforme alle rette norme costituzionali.

Su queste risoluzioni si aprì nella tornata successiva una grave discussione; la quale terminò con l'approvazione di

un ordine del giorno del deputato Mancini, con cui si prese atto delle dichiarazioni del Ministero.

La seconda volta che si discusse sui criterii che avevano informato le risoluzioni di una crisi ministeriale, fu il 3 agosto 1884; e questa discussione fu una specie di coda alla comunicazione che aveva fatto il presidente del Consiglio, Depretis, della composizione del nuovo Gabinetto.

Infine il 1° luglio 1885, non appena il presidente del Consiglio, Depretis, ebbe terminato l'annuncio sulla ricomposizione del nuovo Gabinetto, sorse il deputato Fazio Enrico a censurare i criteri che avevano servito di norma nella risoluzione della crisi. La Camera però non ebbe a prendere sul proposito alcuna deliberazione.

§ 3.

Discussione di programmi ministeriali.

818. È buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto innanzi al Parlamento, dia conto del programma del Ministero, cioè della politica che si propone di seguire e degl'intendimenti coi quali ebbe ad accettare il Governo. Ciò si rende tanto più necessario quando, o per la natura del voto che determinò la crisi ministeriale da cui il Gabinetto ebbe origine, o per le condizioni speciali degli uomini incaricati di risolverla, non sia ben chiaro l'indirizzo politico censurato dalla Camera e quello che i nuovi ministri sono chiamati a seguire.

Da questa consuetudine non si dipartirono mai i capi dei varii Gabinetti costituzionali italiani; ed una sola volta il 1° luglio 1885, il presidente del Consiglio, Depretis, ripresentandosi alla Camera in seguito ad una crisi del Gabinetto, pure presieduto da lui, e che in sostanza si era risolta con l'uscita di due soli ministri, e con la nomina di uno nuovo, ebbe a pronunziare per tutto programma del Ministero le seguenti parole:

Quantunque, signori deputati, io lo creda superfluo, tuttavia mi permetterò di aggiungere che i ministri attuali rimarranno

fedeli ai principii finora professati ed ai metodi di Governo precedentemente seguiti, e porranno ogni cura per meritare l'appoggio della Camera.

Questo parve tanto poco un programma al deputato Roux, che immediatamente presentò una interrogazione per conoscere « con quale programma, specialmente nella politica estera, il nuovo Gabinetto intendeva di governare. » E poichè il presidente del Consiglio non mostrò di consentire di buon grado allo svolgimento di questa interrogazione, il deputato Roux la ritirò, conchiudendone, che il presidente del Consiglio desiderava governare senza programma.

819. Se frequenti furono le occasioni in cui il nostro Parlamento s'ingerì della risoluzione delle crisi ministeriali, discutendo della permanenza al potere di un Gabinetto, ovvero dell'entrata o dell'uscita di qualche ministro, assai rare invece furono le discussioni sui programmi ministeriali, per quanto gli accenni a ciò sieno frequenti nei varii incidenti sorti appunto a proposito del modo ond'erano state risolte le crisi parziali o totali del Gabinetto.

In queste occasioni però, di discussioni su programmi ministeriali, avverte opportunamente il professore Arcoleo, che sarebbe poco corretto di promuovere intempestivamente un voto della Camera, che produrrebbe due mali: sindacare la scelta della Corona nell'uso della sua prerogativa; giudicare un Gabinetto prima che compia alcun atto. Che se anche le persone che lo compongono riescano invisibili o diano sospetto sulla politica, che intendono seguire, si può bene attendere la prima occasione per proporre la questione di fiducia (1).

Infatti nei rarissimi esempi di discussioni promosse nelle nostre Assemblee politiche sui programmi dei nuovi Ministeri, una sola volta si venne dalla Camera ad una deliberazione. E fu il 17 marzo 1862, a proposito di una interpellanza del deputato Gallenga sul programma del Gabinetto Rattazzi, che era succeduto a quello del barone Ricasoli. L'interpellante invocò esplicitamente dalla Camera un voto chiaro di fiducia o di sfiducia nel Ministero.

Ma i deputati D'Ondes-Reggio e Boncompagni si opposero recisamente a questa risoluzione, e proposero invece

(1) ARCOLEO, op. cit., pag. 208.

l'ordine del giorno puro e semplice, sostenendo non essere conveniente giudicare il Ministero altrimenti che per i suoi atti; e questi sino allora mancavano.

Il presidente del Consiglio, Rattazzi, dopo aver risposto sommariamente all'interpellanza del deputato Gallenga, dichiarò di accettare l'ordine del giorno puro e semplice, purchè fosse inteso come di appoggio al suo programma. E la Camera lo approvò con 210 voti favorevoli ed 80 contrarii.

820. In conformità della corretta teoria innanzi riportata, ci è mestieri riferire qui alcune parole del senatore Di Revel, pronunziate in Senato il 7 marzo 1862, appunto sulla medesima questione a cui si riferisce il voto della Camera testè ricordato. Egli disse:

Non è mia intenzione di muovere osservazioni intorno al programma che brevemente fu esposto dall'onorevole presidente del Consiglio dei ministri (Rattazzi); nè tanto meno che si porti la discussione su questo punto. Gli uomini vanno giudicati dai loro atti, più che dalle loro parole; e quindi il Senato farà senno aspettando gli atti prima di giudicare le parole.

E in conformità di questa stessa teoria il deputato Masari, nel 14 maggio 1869, propose una mozione « per aggiornare ogni discussione sul programma ministeriale all'epoca nella quale si sarebbero potute concretare le opinioni dei deputati con una risoluzione formale sia sopra un atto del Ministero, sia sopra una proposta di legge. »

La Camera infatti votò la chiusura senz'altro sulla discussione vivace, che si era fatta intorno ai modi onde era stata risolta la crisi ministeriale, ed al programma politico del nuovo Gabinetto presieduto dal Menabrea.

Tuttavia crediamo opportuno non intralasciare una dichiarazione che il presidente del Consiglio, Depretis, ebbe a fare nella tornata 22 giugno 1885, e che appare alquanto in contraddizione con gli altri precedenti innanzi ricordati. Disse egli:

Il controllo della Camera è permanente; e quando il Ministero annunzia alla Camera la sua formazione, niente impedisce che nella Camera stessa si faccia una mozione e si dichiari che essa non ha fiducia nel Ministero ricomposto.

Non senza avvertire che, se si consentisse illimitatamente una simile facoltà alle Assemblee politiche, si correrebbe

grave rischio di porre direttamente in questione la prerogativa regia, nell'essenza sua stessa, più che nell'uso che ne sia stato fatto in una data occasione; il che di certo non sarebbe correttamente costituzionale.

§ 4.

Responsabilità ministeriale.

821. Per quanto vasto nel campo dottrinale il tema della responsabilità ministeriale, sì che vi si sono affaticati attorno in tutti i paesi uomini di Stato ed uomini di studio, per altrettanto è ristretto e limitato nel campo dei nostri precedenti parlamentari. Anzi ad esser più precisi, tutto quello che riguarda quest'argomento, rispetto al Parlamento italiano, si riduce a due proposte di legge d'iniziativa parlamentare, una delle quali soltanto arrivò allo stato di relazione; ed a qualche promessa fatta, in modo più o meno solenne, da ministri di voler presentare al Parlamento un disegno di legge sul proposito.

Tuttavia, prima di accennare alle proposte d'iniziativa parlamentare, non dobbiamo omettere di notare, che negli annali del Parlamento nostro si trova traccia di un disegno di legge sulla responsabilità ministeriale, che il Ministero così detto *democratico*, assunto al potere il 16 dicembre 1848 avrebbe fatto preparare da una Commissione, « considerandolo come un complemento indispensabile dello Statuto. » Ed era già pronto per essere presentato al Senato, allorchè i dolorosi avvenimenti che posero termine al regno di Carlo Alberto, troncarono del pari la vita di quel Ministero; e quindi del detto disegno di legge non si fece più nulla.

Ciò si raccoglie da due relazioni parlamentari, una che il deputato Sineo mise innanzi alla sua proposta di legge sulla responsabilità ministeriale; e l'altra della Commissione incaricata appunto di riferire su detta proposta. Ma di quel disegno di legge non si trova altra traccia negli atti del Parlamento.

822. Per altro è a supporre che degli studi e delle proposte di quella Commissione si fosse giovato il deputato Sineo,

il quale appunto da ministro guardasigilli aveva nel 1848 dato incarico alla detta Commissione di allestire quel disegno di legge, e che poi, dieci anni dopo, presentava alla Camera d'iniziativa sua ed insieme ad altri quattordici deputati, una proposta di legge sullo stesso argomento.

Questa proposta fu letta la prima volta il 19 maggio 1858, e fu svolta lungamente il 28 giugno dello stesso anno dal proponente; il quale sostenne essere essa una conseguenza logica e necessaria degli articoli 36 e 47 dello Statuto.

Il ministro Cavour dichiarò semplicemente « che il Ministero non intendeva opporsi che la detta proposta fosse dalla Camera presa in considerazione. » Ma la Camera nulla potè deliberare sul proposito in quel giorno, perchè non era in numero legale, e in seguito per la chiusura della Sessione.

Il deputato Sineo però ripresentò la sua proposta il 13 aprile 1860: ma, sebbene fosse stata letta il 4 maggio 1860, per gli avvenimenti fortunosi della politica italiana in quell'anno essa non potè allora essere nemmeno svolta. Ripresentata da lui nuovamente il 10 marzo 1862, venne alla per fine presa in considerazione dalla Camera il 29 dello stesso mese; ma neppure allora andò oltre per la chiusura della Sessione. Egual sorte ad essa toccò nel dicembre 1863. Infine ripresentata, con singolare costanza, il 2 aprile 1867, e presa in considerazione dalla Camera, ne fu affidato l'esame ad una Commissione nominata dagli Uffici.

823. Tutte queste vicende e tutte queste difficoltà, le quali sembra a prima giunta che attraversassero per una combinazione del tutto fortuita il regolare procedimento di detta proposta di legge, debbono forse considerarsi come non intieramente casuali.

Infatti può affermarsi che non era entrata allora, come pare non sia entrata mai di poi nella coscienza dell'Assemblea legislativa la necessità o almeno l'assoluta convenienza di una simile legge. Ed a farne fede basta forse il richiamo di un incidente parlamentare, che ha relazione appunto con la detta proposta del deputato Sineo.

Il 13 gennaio 1868 il deputato Petrone esprimeva innanzi alla Camera il suo rincrescimento, che la Commissione incaricata già da tanti mesi di riferire sulla proposta di legge del deputato Sineo, non avesse trovato modo di portare a termine il suo lavoro e di sottoporlo alla de-

liberazione della Camera. Il presidente di quella Commissione, deputato Macchi, così rispose:

Appena nominata la Commissione si radunò, come era obbligo suo, ed ha studiato la grave materia con la debita serietà. Sono, peraltro, in dovere di far noto alla Camera come per caso singolare, di mano in mano che si andavano svolgendo gli studi in proposito, giusto in quelli fra i membri della Commissione, che dapprima si erano mostrati più fervidi e più impazienti di veder attuata la legge, nasceva il dubbio e l'apprensione se mai, per caso, lo scopo che con quella legge si voleva raggiungere non fosse pregiudicato dalla legge medesima, e se, per conseguenza, non convenisse meglio lasciare le cose come sono.

Nè vi parrà strana questa circostanza quando sappiate che di tale avviso si mostrarono altresì gli autori più competenti, i quali ebbero a trattare in grossi volumi l'importante materia; e soprattutto ove consideriate che i paesi dove i ministri prevaricatori hanno pagato più caro il fio dei commessi trascorsi sono quelli appunto dove la legge sulla responsabilità ministeriale non sussiste.

Ciò non ostante la maggioranza della Commissione non si arrestò a queste considerazioni, e decise che bisognava proseguire nei propri studii, per sottoporne poscia il risultato alle deliberazioni della Camera.

824. Infatti essa presentava poi la sua relazione, compilata con abbondante dottrina dal deputato Ferraris, il 18 dicembre 1868. Ma la Camera non trovò mai modo di discutere le proposte di quella Commissione, sostanzialmente diverse da quelle del deputato Sineo.

Di vero la primitiva proposta di legge da questi presentata alla Camera, sebbene molto minuta e particolareggiata, si compendia essenzialmente nei seguenti due articoli:

Art. 1. I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti di Governo e di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso.

I ministri in particolare sono inoltre responsabili di tutti gli atti emanati dal Re nell'esercizio della sua autorità e prerogativa reale.

Art. 2. La Camera dei deputati può pronunciare l'accusa de' ministri per le seguenti cause:

1° Per tradimento, concussione e prevaricazione;

2° Per ogni crimine o delitto che s'imputi al Ministero, come da lui commesso anche fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

Seguivano poi una quantità di disposizioni, nelle quali si specificavano minutamente i casi in cui si verificano i reati di tradimento, concussione e prevaricazione. E tutto ciò era compreso in un primo capitolo. In un secondo si trattava del modo di procedere della Camera dei deputati nei casi di accusa contro i ministri; e in un terzo del procedimento davanti al Senato costituito in alta Corte di giustizia.

In seguito il deputato Sineo andò poi sempre più semplificando la sua proposta di legge; e lasciato integro il primo articolo, il secondo, quello cioè che riguardava propriamente i reati imputabili ai ministri, fu così compendiato nel disegno di legge da lui presentato nel 1867:

La Camera dei deputati può ordinare l'accusa dei ministri per ogni crimine o delitto che leda gl'interessi e il decoro della nazione.

La Commissione invece alle disposizioni anzidette sostituì le seguenti:

Art. 1. I ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del diritto comune per i reati previsti dalle leggi penali, commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 2. I ministri però, ed inoltre rispondono per sé e per quegli altri funzionari da essi dipendenti od altrimenti incaricati, i quali abbiano agito in esecuzione di loro ordini speciali o generali, di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi, offesa all'interesse od alla dignità della nazione.

Art. 3. La responsabilità speciale di cui all'articolo precedente si estende a tutti gli atti, senza distinzione e così tanto al fatto, come alla omissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

Art. 4. Gli atti dei ministri che, non costituendo un reato, abbiano prodotto un danno al pubblico erario od una offesa ai diritti individuali garantiti dalla legge, potranno dar causa allo sperimento di un'azione civile per la riparazione del danno.

Ad esse facevan seguito poi altre prescrizioni sul procedimento e sulle pene per simili reati.

825. Frattanto, venuto innanzi alla Camera il disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e

provinciale, il deputato Castiglia, nella tornata 18 gennaio 1869, propose il seguente articolo:

I ministri rispondono dei loro atti civilmente e politicamente. La responsabilità civile è di azione privata e si esperisce giudiziariamente. I ministri rispondono civilmente nel nome proprio di ogni violazione di legge, nociva a persone sia singolari sia collettive.

La responsabilità politica è di competenza del Parlamento e del capo del potere esecutivo. Essa non ha altri limiti che quelli dell'interesse pubblico; e può andare sino alla costituzione dei ministri in istato di accusa, di competenza del Senato costituito in alta Corte di giustizia.

I risarcimenti pecunari, cui i ministri possono o civilmente o politicamente venir condannati, hanno ipoteca privilegiata su tutti i crediti iscritti sui loro beni dal giorno della loro assunzione al Ministero.

La Camera respinse questa proposta.

Non si lasciò però sgomentare da questi insuccessi il deputato Minervini, ed anch'egli presentò una proposta di legge sulla responsabilità ministeriale il 6 marzo 1874. Col primo articolo di essa si dichiarava che i ministri erano soggetti alle pene del diritto comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. L'articolo 2° riproduceva quello della Commissione dianzi riferito.

Per gli atti poi dei ministri non costituenti un reato, ma che avessero occasionato un danno al pubblico erario o ai privati, si ammetteva un'azione civile di risarcimento di danni.

Questa proposta di legge non fu allora neppure svolta; ma poscia ripresentata nella Sessione 1876, veniva dallo stesso deputato Minervini svolta nella tornata 6 maggio di quell'anno. Se non che il decreto di scioglimento della Camera seppelliva per sempre anche quest'altro tentativo fatto per iniziativa parlamentare.

826. Giunti al potere nel 1876 gli uomini appartenenti alla Sinistra parlamentare, non potevano essi obliare le opinioni frequentemente espresse sui banchi dell'opposizione, relativamente alla necessità di una legge che determini la responsabilità dei pubblici funzionari. Ed infatti i ministri Mancini e Nicotera presentarono sull'argomento un disegno di legge, prima *pro forma* il 23 maggio 1876, e poi effettivamente nella tornata 25 novembre 1876.

In esso però non si parla punto della responsabilità dei ministri; anzi viene espressamente esclusa, dovendo essa, ad avviso dei ministri proponenti, formare argomento di una legge separata. Sul proposito nella relazione che precede quel disegno di legge si facevano le seguenti osservazioni:

La responsabilità dei ministri è principalmente politica; non è retta soltanto da criteri giuridici; ammette condonazioni e sanatorie per motivi di politica convenienza; ed ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il Governo della cosa pubblica. Il danno della frequenza di simili mutamenti rende necessariamente un fatto ben raro nella storia costituzionale di tutti i paesi l'accusa ed il giudizio di ministri responsabili; e quando abbiano luogo, la competenza ne appartiene alle supreme Assemblee politiche, le quali con solenni forme di procedura parlamentare, accusano e condannano sovranamente, esclusa perfino la possibilità della grazia del principe...

La responsabilità dei ministri è scritta nello Statuto, con la determinazione dei mezzi essenziali per attuarla, e degli organi investiti del potere di accusarli e di giudicarli. Questa responsabilità adunque già esiste in pieno vigore e non ha bisogno di esser creata con una legge speciale. È massima di ragion costituzionale che in difetto di una legge speciale la Camera dei deputati è pienamente libera di accusare i ministri per qualunque fatto che essa stimi abbastanza grave per servir di fondamento all'accusa, e che parimenti il Senato o la Camera dei Pari, con eguale libertà può giudicarli, determinando, secondo la propria discrezione e coscienza, la qualità dei fatti incriminabili e la specie e misura della pena applicabile.

Non mancano infatti esempi dell'applicazione di questa massima: e basti ricordare quello dei ministri di Carlo X in Francia, accusati e condannati nel 1830; ed il processo fatto in Grecia nel 1875 ad alcuni ministri, benchè non ancora esistesse ivi una legge speciale sulla responsabilità ministeriale, che solamente più tardi fu dal Parlamento ellenico decretata.

827. Però il ministro Mancini nella relazione dell'anzidetto disegno di legge dichiarava di non consentire nell'opinione di quegli scrittori, che sostengono essere impossibile il fare una buona legge speciale sulla responsabilità ministeriale che ne definisca e circoscriva rigorosamente i casi; nè ad ogni modo essere conveniente incatenare e restringere con legge somigliante il sovrano e discrezionale ar-

bitrio delle Assemblee politiche. Egli invece opinava che, dal momento che un articolo del nostro Statuto promette una legge sulla responsabilità ministeriale, questa debba farsi, ed anzi s'impegnava di sciogliere siffatta promessa, che per tanti anni era rimasta vana, nella prossima Sessione parlamentare. E tale promessa volle perfino consacrare in un articolo del predetto disegno di legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari, in questi termini:

Restano salve le disposizioni dello Statuto costituzionale riguardanti i membri del Parlamento ed i ministri. Con separata legge sarà provveduto intorno alla responsabilità di questi ultimi.

Quest'altra legge non venne poi mai più: e soltanto, nella Sessione 1878, si ebbe al riguardo una nuova promessa in queste parole del discorso della Corona: « Altre importanti proposte vi saranno presentate per circondare di efficaci sanzioni la responsabilità ministeriale. »

Quella promessa parve fatta forse più per non lasciar scadere un impegno, che per il proposito di adempierlo; tanto vero che essa non fu nè mantenuta dal Ministero, nè dalla Camera reclamata. Il che peraltro non crediamo abbia scemato mai per nulla la responsabilità dei ministri.

828. Infatti nessun dubbio si fece mai neppur balenare sul proposito nel Parlamento nostro. E quando in due occasioni, il 21 febbraio 1849 ed il 19 marzo dello stesso anno i deputati Ranco e Tuveri proposero di mettere in istato di accusa l'ex ministro Gioberti, contro simili proposte niuno trovò a ridire, e se vennero respinte fu per ragioni di fatto non per ragioni di diritto.

Anzi da un'altra proposta messa a partito nella Camera dei deputati il 1° giugno 1867, si può argomentare essere nella coscienza del Parlamento nostro, che non solo i ministri abbiano una responsabilità politica e penale, ma in certo modo anche una responsabilità civile per i loro atti. Infatti, discutendosi allora il bilancio dei lavori pubblici, e venendo innanzi la spesa per la pubblicazione di alcuni libri fatta dai precedenti ministri, spesa che non appariva abbastanza giustificata, nè autorizzata, i deputati Nicotera, Di San Donato, Lazzaro, Comin, Botta e Fanelli presentarono la seguente risoluzione:

La Camera, approvando la riduzione proposta, invita il Ministero a rivalersi dagli onorevoli Jacini e De Vincenzi della somma spesa per la pubblicazione dei due libri.

Quest'appunto peraltro non parve alla Camera fondato, e quindi respinse l'anzidetta risoluzione.

829. Tanto si è considerata piena ed assoluta questa responsabilità, specialmente politica dei ministri, che in qualche rarissimo caso, in cui qualcuno di essi si trovò in condizione da non poterla in tutto assumere innanzi al Parlamento, si ebbe cura di informarlo in precedenza. Infatti, oltre al caso del ministro De Filippo, che dichiarava nel maggio 1869 di trovarsi in una *posizione precaria* nel Gabinetto (vedi n. 781) un altro esempio degno di menzione troviamo nella tornata 23 marzo 1861. Il presidente del consiglio, Cavour, aveva annunciata la ricomposizione del Ministero ed indicato come ministro delle finanze il Bastogi; però si affrettò ad aggiungere queste dichiarazioni:

Il signor Bastogi accettò virtualmente, dirò così, di far parte del Ministero: ma siccome non vi possono essere due ministri delle finanze, e per il disimpegno degli affari correnti è indispensabile che vi sia un ministro il quale abbia la responsabilità dei suoi atti, così l'onorevole Vegezzi continua ad essere ministro delle finanze. Ma è però fra noi questione di buona fede che l'onorevole Vegezzi non partecipa più alla responsabilità degli atti politici del Ministero, e consente solo ad assumere la responsabilità degli atti amministrativi riferentisi al Ministero delle finanze, in virtù di questa combinazione.

Come si considerò sempre piena la responsabilità dei ministri innanzi al Parlamento, così al Parlamento soltanto parve ragionevole riconoscere il diritto di chiamare un ministro a rispondere dei suoi atti. Onde il deputato Bonghi a ragione affermava che un ex ministro non possa esser chiamato a rispondere degli atti della sua amministrazione ad una Commissione d'inchiesta, nominata dal Governo (C. D., 13 dicembre 1880).

830. E dopo ciò, a mo' di conclusione, potremmo anche noi proporci la questione. se sia desiderabile che una legge speciale sulla responsabilità ministeriale venga dal Parlamento decretata. Ma la risoluzione di un così grave problema ci porterebbe oltre i confini, già troppo estesi, di questo libro. D'altra parte non si può non rimanere alquanto

dubbiosi dinanzi alla evidente discrepanza fra gli scrittori e la pratica dei Parlamenti. Quelli in generale ⁽¹⁾ propugnano non solo la possibilità, ma anche la convenienza di fare una simile legge; questi, anche quando vi si sono adoperati attorno, non vi sono riusciti: per modo che, salvo alcuni piccoli Stati ⁽²⁾, si può affermare che nessuna delle grandi nazioni rette a forme parlamentari sia ancora riuscita ad avere una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. L'Inghilterra e gli Stati Uniti anzi non l'hanno neppure tentato. In Italia sembra che se ne sia in questi ultimi anni per fino abbandonata l'idea, dopo gl'infelici tentativi che abbiamo ricordato.

Ciò peraltro non toglie — ci par bene ripeterlo ancora una volta, con le parole stesse di un ministro, che della legge sulla responsabilità ministeriale era tra i più autorevoli fautori — che « con o senza questa legge i ministri sieno e rimangano responsabili; e quando cadono in colpa, nessuno impedirà alla Camera di accusarli ed al Senato di giudicarli ⁽³⁾. »

Che se la buona ventura nostra tolse al Parlamento italiano ogni occasione di far uso di questo supremo diritto di mettere in istato d'accusa ministri colpevoli, niuno mai dubitò che non sia pienissima ed assoluta in esso la facoltà di farlo, quando le necessità della patria lo richieggano.

⁽¹⁾ A cagion d'onore citeremo fra gli scrittori non favorevoli ad una legge speciale sulla responsabilità ministeriale il professore Bonasi, il quale ha scritto un libro (*Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*), che per copia di dottrina, è certamente fra i migliori che si abbiano sull'argomento. E il Bonasi dice appunto: « Il nostro Statuto abbandonò la responsabilità al diritto comune; chè le nostre leggi, eliminate poche disposizioni, imitazione infelice di stranieri trovati, presentano nel loro insieme il più completo sistema di legislazione su questa importantissima materia. » (Cap. XXVII) Il suddetto autore non fa riserva che per le norme procedurali di questi giudizi.

⁽²⁾ Gli Stati in cui esiste una legge speciale sulla responsabilità ministeriale sono: Svezia (legge del 1810), Würtemberg (1819), Baden (1820), Assia-Darmstadt (1824), Norvegia (1838), Baviera (1848-1850), Svizzera (1850), Danimarca (1852), Olanda (1855), Austria (1867), Grecia (1877). Ma si tratta di paesi che, come dice il professore Palma, non possono servire di tipo costituzionale.

⁽³⁾ MANCINI. *Relazione sul disegno di legge relativo alla responsabilità dei pubblici funzionari*. Sessione 1876-77. Documenti, n. 18.

FINE.

