
LA NUOVA SESSIONE E IL LAVORO PARLAMENTARE

Il 28 gennaio è incominciato un nuovo periodo dei lavori parlamentari. Ciascuna sessione ci rappresenta una piccola tappa nel cammino della vita politica del paese, e una sosta maggiore nel breve giro di una legislatura. L'intervallo che corre fra l'una e l'altra, offre quindi un buon punto di osservazione, per gettare lo sguardo sulla via percorsa e per orizzontarci su quella che ci sta davanti. Non è tuttavia intendimento di questi brevi appunti di presentare in certa guisa il bilancio della quantità e qualità del lavoro parlamentare delle trascorse sessioni: ad essi il compito più modesto di studiarne le forme e i congegni, di additare ove più giovi correggerli e perfezionarli, nel solo intento di concorrere, anche in piccola parte, ad emendare i vizi ed a rafforzare le virtù del nostro sistema politico rappresentativo.

Il concetto delle sessioni annuali, propugnato dall'onorevole Crispi e tolto alla pratica inglese, pare felice: ma alla condizione che se ne faccia intera e corretta applicazione. È un metodo semplice e naturale di divisione e di distribuzione di quell'immensa congerie di lavoro che nel giro di pochi mesi è prodotto dalla macchina parlamentare; lavoro di qualità e di utilità diversa: ora eccellente, ora mediocre, e talora anche cattivo. Non è tutto buono ciò che esce da Montecitorio o da Palazzo Madama: non di rado la quantità va grandemente a scapito della qualità. Il paese con critica imparziale riscontri la macchina parlamentare: ne moderi la soverchia rapidità, ne acceleri il moto quando di troppo si rallenta. Tra Parlamento e paese deve esistere una intima e continua corrispondenza, una doppia e costante corrente

di reciproche influenze. È questa duplice azione e reazione che forse si fa meno sentire nella vita politica italiana: i rapporti veramente politici fra deputati ed elettori tendono anzi ad affievolirsi, quanto più ne crescono altri forse meno buoni, certo assai meno conformi allo spirito delle istituzioni rappresentative. È questo uno degli aspetti più degni di studio del presente periodo della vita politica nazionale.

L'esperienza di questi ultimi tempi pare dimostri chiaramente che un'utile e pratica ripartizione annuale delle sessioni parlamentari non può farsi se non quando la sessione incominci nel novembre e non vada più in là del giugno. Lo esigono il clima e le nostre abitudini sociali che da esso in gran parte sono determinate. Le ultime sessioni inglesi principiarono usualmente verso la fine di gennaio o i primi del febbraio, ma si protrassero di solito a mezzo l'agosto ed il settembre. Da noi, il lavoro regolare e normale praticamente cessa colla prima metà di giugno: ciò che esce dalla Camera e dal Senato negli ultimi giorni di giugno o nei primi del luglio, può essere abbondante od anche eccessivo come quantità, casualmente buono come qualità, ma è frutto di metodi di procedura scorretti e da rigettarsi. Lo spettatore imparziale che assiste alle nostre tornate mattutine o pomeridiane della fine del giugno o del luglio non riporta certamente con sé un'alta idea della serietà e della libertà delle discussioni parlamentari. La presente sessione incominciata col 28 gennaio, e che a mio avviso sarebbe opportuno chiudere verso la metà del giugno, non dovrebbe quindi considerarsi che come un periodo semestrale transitorio che col prossimo novembre ci consenta di entrare in una vera e propria sessione annuale e in un sistema regolare di andamento legislativo. Parve quindi eccessiva l'enumerazione dei progetti di legge indicati nel recente discorso della Corona. Se il Governo intende aprire col novembre una nuova Sessione, v'ha probabilità che una parte non piccola dei progetti annunciati resti per via, o sia in fretta votata nel giugno o nel luglio.

Ad un buon andamento del lavoro parlamentare giova che il compito di ciascuna sessione sia regolarmente determinato in ragione del probabile numero delle tornate sue, e si effettui una regolare ed uniforme distribuzione del lavoro tra i diversi mesi. Da più tempo, nel corso di ogni sessione si va presentando una faragine di progetti mal preparati, destinati a non essere discussi e

che intralciano il corso regolare dei lavori. (1) Del pari si procede con eccessiva lentezza nei primi mesi d'ogni sessione e talvolta fino ad anno inoltrato; poscia tutto si affolla nell'ultime settimane e persino negli ultimi giorni: il Parlamento cessa in allora di essere una assemblea deliberante, per diventare semplicemente « una macchina per votare. » Questo procedimento è sotto ogni aspetto censurabile, specialmente quando si tratti di gravi provvedimenti di carattere finanziario o politico, approvati in fretta e furia tra l'afa soffocante dell'estate e l'impazienza delle ferie. Nè sarebbe sempre infondato il sospetto che talvolta il Governo veda di buon occhio il rinvio ai mesi estivi di qualche importante disegno di legge, calcolando sul clima come su di un potente alleato nel restringere l'esame diligente delle sue proposte e nel temperare le resistenze e le opposizioni legittime. Come ciò si accordi col retto spirito delle istituzioni rappresentative lo sente ognuno, che di queste abbia giusta estimazione.

Adunque ogni sessione si inizi con un programma preciso e ben definito di lavori, concretato in progetti di legge, maturatamente studiati e ripartiti con regolarità nel corso dell'anno. Le linee generali di tale programma devono essere contenute nel discorso della Corona; ma è soltanto nella discussione dell'indirizzo in risposta che esso dovrebbe assumere contorni più precisi e particolareggiati. La nostra pratica parlamentare non fu sempre costante su questo punto. Nelle prime due sessioni del Parlamento subalpino del 1848 e del 1849 l'indirizzo in risposta al discorso della Corona fu discusso con un'ampiezza che in allora parve troppa; e come accade spesso nei popoli latini si passò ben presto all'eccesso opposto. Tranne qualche piccolo incidente, la Camera per lunghi anni approvò senza discussione, come un semplice atto di formalità e cortesia la risposta al discorso della Corona. Ma colla nuova legislatura incominciata il 10 giugno 1886, dopo dichiarazioni molto precise e corrette del Presidente, onorevole Biancheri, si deliberò che l'indirizzo in risposta fosse stam-

(1) Nella sessione 1882-86, furono presentati dal Governo 350 progetti di legge: furono approvati (o respinti) 250: non giunsero in porto 100, ossia il 28 per cento di quelli presentati. Nella sessione 1886-87 se ne presentarono 211 se ne approvarono 167, non giunsero in porto 44, ossia circa il 21 per cento. Nella sessione 1887-88, se ne presentarono 207, furono approvati (o respinti) 138, caddero 69, ossia il 33 per cento!

pato e si consentì che sovr'esso si aprisse la discussione in altra tornata. E così nella nuova sessione del 1887 la Camera discusse brevemente la risposta al discorso della Corona, cosicchè si può dire che una nuova consuetudine si va formando su tale argomento.

Al riaprirsi delle due sessioni del 1886 e del 1887 e nella recente tornata del 31 gennaio testè scorso, sorse non lieve controversia intorno alla procedura che si dovrebbe all'uopo seguire. Il metodo inglese è tanto semplice e può trovare così facile applicazione da noi, che non sarà inutile ricordarlo, specialmente in base ai precedenti delle ultime sessioni della Camera dei Comuni.

Il giorno stesso in cui il discorso reale è letto al Parlamento, nella Camera dei Comuni un deputato della maggioranza, scelto dal governo per lo più tra i nuovi eletti, propone in un breve discorso un indirizzo in risposta alla Corona. Il progetto di risposta non è altro che una parafrasi, periodo per periodo, del discorso della Corona. Un altro giovane deputato appoggia la proposta del primo. Immediatamente dopo sorge il capo dell'opposizione (nelle ultime sessioni il Gladstone) ed apre la discussione generale sulla politica del governo, tracciata nel progetto di indirizzo. A lui risponde tosto il *leader*, ossia il rappresentante del Gabinetto nella Camera. Così prosegue la discussione generale a cui tiene dietro quella degli emendamenti che ciascun deputato può presentare sopra i singoli paragrafi dell'indirizzo, e che sono discussi e votati seguendo l'ordine numerico dei paragrafi stessi. Siccome il discorso della Corona e il progetto d'indirizzo che ne è l'esatta parafrasi, percorrono l'intero campo della politica estera, interna e del lavoro parlamentare, gli emendamenti presentano ai singoli deputati o partiti un'eccellente opportunità per toccare di tutte le questioni d'interesse pubblico; ma con discussione e votazione separata su ciascuna di esse. Per tal modo si evitano quelle discussioni generiche e quelle votazioni complessive di fiducia che non servono ad approfondire alcuna questione particolare e che non conducono ad un'espressione concreta e precisa dell'opinione della Camera sovra i diversi punti della politica ministeriale. In questi ultimi anni la discussione dell'indirizzo in risposta alla Corona ha preso un'estensione un po' eccessiva in Inghilterra: mentre nel 1885 si restrinse a 5 sedute, si protrasse durante 16 sedute nel 1887 e 11 sedute nel 1888.

Tale procedura semplice e pratica si può fedelmente seguire da noi, come quella che non trova ostacolo alcuno nel nostro regolamento che solo prescrive (art. 116) che il progetto d'indirizzo sia preparato da una Commissione composta del Presidente e di cinque deputati eletti dalla Camera. Questa può delegarne la scelta al Presidente, come si fece nelle ultime sessioni non senza qualche inconveniente per la successiva discussione. È tuttavia evidente che la Commissione non deve assumere alcuna funzione politica: il suo ufficio è essenzialmente diverso da quello delle altre Commissioni sovra i progetti di legge. Essa deve limitarsi a presentare alla Camera, per semplice formalità una parafrasi fedele e letteraria del discorso della Corona. Nella discussione che ne segue, l'ufficio e la responsabilità politica della Commissione scompaiono, qualunque sia la parte che i suoi membri possano prendere alla pubblica discussione come semplici deputati. È il ministero che ha la vera responsabilità dei concetti che il progetto d'indirizzo della Camera esprime, non essendo dessi che la riproduzione di quelli contenuti nel discorso della Corona: è al Gabinetto e ai suoi amici che spetta la difesa di tali idee, come è in facoltà di ogni deputato o partito di contrapporne altre sotto forma di emendamento. Tale è nella pratica inglese la discussione dell'indirizzo alla Corona e così potrebbe correttamente svolgersi presso di noi.

La discussione dell'indirizzo può, a mio avviso, essere un utile inizio di ciascuna sessione, sempre quando si mantenga entro i confini così bene indicati dall'on. Gladstone alla Camera dei Comuni, nella tornata del 21 gennaio 1886, e dall'on. Crispi nella seduta del 14 giugno 1886. Essa deve avere due scopi ben distinti — delineare a grandi linee il programma del lavoro legislativo della Sessione, provocando sovr'esso dichiarazioni precise e chiare dal Governo, senza entrare nei particolari dei singoli provvedimenti: — sollevare qualche grande questione di politica estera od interna, che sia davanti al paese, e di cui è bene sgombrare il terreno. In tal guisa, si traccia nettamente il compito di ciascuna Sessione, e si dà una sede opportuna a quelle discussioni di politica generale, a cui male si adatta il nostro metodo di interpellanze, e che troppo spesso sorgono in occasione dei bilanci.

Alla discussione dell'indirizzo alla Corona si può nella nuova Sessione collegare assai bene il metodo delle tre letture, da lunghi anni propugnato dall'on. Crispi, e dopo non lieve contrasto intro-

dotto nel regolamento della Camera. Ancora se ne deve fare l'esperimento, e il giudizio definitivo dipenderà specialmente dal modo in cui verrà applicato. Nacque tra molte diffidenze che in gran parte svanirono allorchè la Camera si persuase che le proposte della Commissione per il regolamento, informate specialmente alla lunga pratica del Parlamento germanico e prussiano, ed accettate dal Governo, non miravano punto a diminuire il sindacato e il controllo parlamentare sovra i progetti di legge, ma a rafforzarlo. Forse sarebbe opportuno completare il metodo delle tre letture con una modesta, ma utile disposizione (art. 55) che dopo la prima lettura o discussione generale consentisse il rinvio di un progetto di legge immaturo ad un Comitato scelto, che procedesse ad un'indagine rapida e sommaria sull'esempio dei *Select Committees* inglesi. I suoi lavori si chiuderebbero senz'altro colla proroga della Sessione.

Il metodo degli Uffici, tuttora in vigore, presenta da solo il grave inconveniente che il lavoro nelle tornate pubbliche non può incominciare se non dopo quello degli Uffici e delle relative Commissioni, che in progetti di grave importanza esige per lo più notevole spazio di tempo. Quindi nei primi mesi d'ogni nuova Sessione mancava materia di discussione: non di rado si tirava ogni cosa in lungo, per guadagnare o, per meglio dire, per perdere tempo. A sessione inoltrata si affollavano le relazioni sopra i bilanci e i progetti di legge: e la discussione loro era per lo più affrettata, talvolta anche scorrettamente tumultuaria. (1) Il Senato soprattutto era ridotto a condizioni poco convenienti.

(1) Nell'ultima sessione 1887-88, la Camera tenne seduta dal 17 novembre al 19 Luglio ossia durante uno spazio di 244 giorni: le sedute pubbliche furono 175, ma deducendone 15 tornate antimeridiane, i giorni di seduta si riducono a 156. Dal 17 novembre al 30 giugno trascorsero 225 giorni, ma i giorni di seduta si ridussero a circa 158: il che vuol dire che 67 giorni non furono utilizzati, ossia il 30 per cento. Deducendo circa 27 giorni festivi si hanno una quarantina di giorni perduti tra vacanze "pro-roghe, ecc.

Chi percorre gli atti parlamentari dell'ultima sessione non può a meno di rilevarvi la grande irregolarità nella distribuzione del lavoro. Fino all'aprile il lavoro scarseggiò quasi continuamente, come risulta dalle dichiarazioni del Presidente e di altri deputati nelle tornate del 17 dicembre 1887, del 9 febbraio 1888, ecc. La Camera dovette prendere lunghe ferie natalizie (dal 17 Dicembre al 18 gennaio): alla ripresa delle sedute mancò

Le tre letture combinate col sistema degli Uffici, secondo le recenti norme del regolamento, offrono ad un Governo che voglia e sappia farne uso, un metodo semplice ed efficace di buona e regolare distribuzione del lavoro parlamentare, sempre quando il ministero prepari e distribuisca in tempo utile i progetti che intende approvati nella sessione. (1) Tranne casi eccezionali il corso dei lavori dal principio al termine della Sessione può e deve avere quell'andamento regolare e metodico che solo tutela i pubblici interessi, i diritti delle minoranze e la dignità stessa del Parlamento. Chiusa la discussione dell'indirizzo alla Corona e delle questioni politiche del momento, la Camera, facendo uso parallelo dei due metodi delle tre letture e degli Uffici, potrebbe in breve tempo ordire una quantità sufficiente di lavoro che dovrebbe poco dopo trovarsi allo stato di relazione. Così tra la fine di febbraio e la metà d'aprile — particolarmente quando la Sessione incominci al novembre — le più importanti misure lascierebbero la Camera per giungere al Senato, che avrebbe da due a tre mesi liberi per i suoi lavori. Identico andamento in senso inverso seguirebbero le misure iniziate dal Senato, sempre quando piacesse all'alto Consesso di in-

spesso di lavoro, e fu costretta nuovamente — cosa insolita — a prorogarsi dal 9 febbraio al 23 dello stesso mese.

Più tardi si spinsero le sedute fino al 19 luglio e dall'8 giugno in poi si ebbero sedute mattutine in tre giorni della settimana! Tutto ciò dipese dal ritardo da parte del governo nel distribuire i disegni di legge presentati, dal metodo degli uffici e dalla mancanza di direzione nel lavoro parlamentare. Ciò dimostra all'evidenza che con una regolare distribuzione del lavoro, si potrebbe fare più e meglio, prorogare la Camera verso la metà di Giugno ed evitare le squallide tornate mattutine.

(1) Il progetto di riordinamento degli istituti di emissione fu presentato alla Camera il 19 novembre 1887: non poté essere esaminato dagli uffici che il 21 gennaio successivo (63 giorni dopo): la Commissione riferì in luglio (cinque mesi dopo) e il progetto non poté essere iscritto all'ordine del giorno che il 10 luglio, circa otto mesi dopo la presentazione.

Il progetto sulla riforma comunale e provinciale presentato il 19 novembre 1887, non venne agli uffici che il 31 gennaio (73 giorni dopo la presentazione): la Commissione riferì in maggio e solo il 5 giugno poté il progetto essere iscritto all'ordine del giorno.

Sorte non molto dissimile, benchè un po' più felice, ebbero altri progetti di legge di notevole importanza. Siffatti esempi dimostrano ad evidenza la necessità delle riforme inscritte nel nuovo regolamento col metodo delle tre letture.

trodurre nel proprio regolamento anche il metodo delle tre letture. Dal marzo in poi resterebbe libero spazio per l'esame dei bilanci.

Delineato in tal modo il piano di una regolare distribuzione del lavoro parlamentare, a fine di rendere in pratica utile e serio il concetto delle sessioni annuali, occorre ancora ch'esso venga applicato in tutta la sua integrità. Riprendere allo stato di relazione progetti decaduti: far rivivere commissioni cessate: affollare di tutto presso la Giunta del bilancio o commissioni permanenti per sottrarre importanti o delicate questioni al libero esame della Camera e degli uffici, altro non costituiscono che deroghe e violazioni spesso pericolose, riprovevoli sempre, delle migliori tradizioni e consuetudini parlamentari. Il giorno in cui siffatte infrazioni saranno rese impossibili da uno spirito forte delle prerogative della Camera, avremo fatto un passo di più verso la retta applicazione delle istituzioni rappresentative.

II.

Le condizioni presenti della vita parlamentare italiana possono essere variamente giudicate, anche da uomini eminenti. Basterebbe a provarlo il diverso avviso che intorno ad esse manifestarono in una recente occasione, due vecchi e autorevoli parlamentari. (1) Certo è che nella scienza e nella pratica sorgono ora più vivi che mai i dubbi se il regime parlamentare, non nei suoi principii ideali, — ma nelle sue stesse migliori applicazioni di fatto — sia la forma più perfetta e definitiva del governo dei popoli. Ma la poderosa indagine trascende i modesti limiti di queste pagine. Anche fra coloro che aspirano ad un ordine migliore di cose, non esiste un concetto chiaro e concorde di ciò che si debba sostituire.

(1) Onorevole *Di Rudini* « ...quando noi, o signori, osserviamo la decadenza veramente deplorabile delle nostre istituzioni parlamentari. (*Rumori, interruzioni*).

Presidente (onorevole *Biancheri*)... Non posso lasciar passare una frase che è veramente contraria al vero. Io credo che le nostre istituzioni siano ora vigorose come lo furono sempre e non potrei tollerare che si dicesse che sono in decadenza. »

(Camera dei deputati — 2^a tornata del 16 luglio 1888. — L'onorevole *Di Rudini* aveva espresso lo stesso avviso nella tornata del 29 giugno 1886).

Convinto e tenace ammiratore delle istituzioni parlamentari, io le considero come la conquista più preziosa nelle pubbliche libertà che i nostri padri ci abbiano legato insieme all'unità e all'indipendenza della patria. Ma è grave errore quello di coloro che discorrono ed operano come se il Parlamento fosse fine a sè stesso. Esso non è che uno strumento maraviglioso di cui i paesi liberi dispongono per raggiungere gli alti scopi della vita degli individui e dei popoli: assicurare sempre più il regno della verità, della giustizia e della libertà. Nell'ordine pratico esso si traduce nell'aumentare vieppiù il benessere morale, intellettuale e materiale del maggior numero di cittadini e particolarmente delle classi popolari. Se la macchina parlamentare è in ordine, ben regolata e ben diretta, essa costituisce la più recente e la più ingegnosa delle grandi invenzioni moderne per reggere i popoli e renderne migliori le sorti: male adoperata essa può diventare assai facilmente uno strumento di falsità, di ingiustizia e di oppressione che affretti il disordine economico e morale e acceleri la decadenza degli individui e dei popoli.

Le condizioni che determinano il progresso o l'abbassamento delle istituzioni parlamentari sono di due specie. Le une estrinseche riguardano l'ambiente al di fuori del Parlamento, entro il quale il candidato sorge, è chiamato a rappresentare il paese e vive. Le altre condizioni intrinseche riflettono principalmente le forme e i mezzi grazie ai quali il rappresentante della nazione esercita, entro il Parlamento, il mandato suo. Tre sono gli uffici precipui che giusta le tradizioni storiche e il diritto positivo esso comprende: accordare le imposte e le entrate e sindacare le spese: consigliare e moderare il potere esecutivo nel governo del paese: iniziare, discutere e votare le riforme legislative. Le primitive funzioni giudiziarie del Parlamento oramai non sono presso di noi che una attribuzione affatto eccezionale del Senato. Codesto duplice ambiente del paese e del Parlamento, in mezzo a cui l'uomo politico vive ed esercita il suo mandato ha sovra di esso un'influenza notevole, e non di rado decisiva: ma alla loro volta l'uno e l'altro sono modificati da quelle intime doti e qualità morali dell'animo e del carattere proprie di ciascun individuo, e che in ogni tempo costituiscono la sorgente prima e perenne dell'elevazione morale della vita politica. L'esempio dei paesi più progrediti pare confermare la teoria di Carlyle, dell'adorazione degli eroi: l'influenza

che gli uomini più eminenti esercitano sullo spirito pubblico cresce ogni giorno e tende a diventare eccessiva per quelle individualità superiori che specialmente nel campo politico paiono in se stesse riassumere ed esprimere il pensiero di un'intera nazione.

La prima tra le condizioni estrinseche di un sano ambiente politico è la libertà e la sincerità delle elezioni: per quanto è possibile immuni da pressioni governative, da corruzioni di candidati o di partiti e da frodi elettorali. Queste tre condizioni in Italia non si verificano che in grado insufficiente: è doloroso ma doveroso il dirlo. « Io credo — affermò l'onorevole Di Rudinì, nella tornata del 29 giugno 1886, tra le approvazioni della parte liberale della Camera — che le elezioni politiche ed amministrative non procedano con quella sincerità che è necessaria. » Sebbene l'onorevole deputato attribuisse ciò principalmente alla falsificazione delle liste elettorali, avrebbe voluto proporre un'inchiesta sul modo nel quale procedono le elezioni politiche ed amministrative, ritenendo « necessario di ristabilire la moralità in questa parte essenzialissima delle nostre funzioni rappresentative. » Dichiarazioni anche più gravi e recise sulla mancanza di sincerità nelle elezioni politiche fece l'onorevole Crispi, ministro dell'interno, tra le approvazioni della Camera, nella tornata del 18 maggio 1887. Ma come avviene per l'indole nostra, spesso così inerte e fiacca, non si approdò a nulla e tanto meno a quella grande inchiesta parlamentare che avrebbe dovuto dare nuovo ed elevato indirizzo alla vita pubblica del paese.

Se non che, a mio avviso, la causa prima che infetta e corrompe l'esercizio del diritto elettorale consiste nell'ingerenze indebite e nelle pressioni del governo nelle elezioni politiche. È vizio antico in Italia in cui non risplendono che poche e brillanti eccezioni nei primordii del Parlamento subalpino: (1) ma da più anni tali ingerenze del potere esecutivo nelle elezioni tendono ad ecce-

(2) Veggansi le nobilissime circolari del Ministro Vincenzo Ricci del 20 aprile 1848 e del Ministro Pinelli del 23 settembre 1848: splendidi esempj degni di rivivere ai giorni nostri!

In Inghilterra l'ingerenza del governo nelle elezioni costituirebbe un'offesa alle prerogative parlamentari — *a breach of privilege* — e già nel dicembre 1779, oltre un secolo fa, la Camera dei Comuni approvava una risoluzione in cui si dichiara « atto altamente criminoso per qualsiasi ministro o pubblico ufficiale servirsi direttamente o indirettamente dei poteri del proprio ufficio nelle elezioni dei rappresentanti al Parlamento. » Praticamente in Inghilterra non si hanno lagnanze di ingerenze governative.

dere in modo deplorabile. Nessuno può contestare al governo quella legittima influenza morale che deriva dagli uomini che lo compongono e dagli atti loro: ma da gran tempo si è scivolati giù per la china. Finchè in Italia non si abbiano governanti incapaci di tali ingerenze e pressioni, ed elettori che ne siano sdegnosamente intolleranti, è difficile rialzare la vita politica nazionale. Fa duopo rendere su questo punto assai più sensibile l'opinione pubblica, che non sempre se ne commuove a sufficienza, per quella specie di rassegnazione ai fatti compiuti che tanto prevale da noi: effetto in parte del largo senso pratico delle cose di cui è dotato il paese, e indizio talvolta di insufficiente fierezza di carattere e di non completa preparazione alla vita pubblica. Si è perciò che in Italia è maggiore la responsabilità politica e morale della Corona nell'esercizio del diritto di sciogliere la Camera.

Una seconda e grave sorgente di poca sincerità delle elezioni consiste nelle corruzioni dei candidati o dei partiti, che prende particolarmente la forma di larghe somministrazioni di cibi, bevande, e mezzi di trasporto. Questa pratica illecita da lungo tempo infetta in varie parti d'Italia le nostre lotte amministrative, specialmente nelle campagne e nelle elezioni ai Consigli provinciali: dopo l'introduzione dello scrutinio di lista essa ha preso in più collegi e un po' dovunque un'inattesa estensione. Se come accenna a fare, codesto grave abuso si estende e si generalizza, avrà sulla vita politica italiana un effetto indiretto gravissimo: quello di escludere dalle lotte elettorali o di far in esse soccombere i candidati che per integrità d'animo o per ristrettezza di fortuna non vogliano o non possano affrontare l'ingente spesa. Quanto sarebbe triste e deplorabile un simile stato di cose, non v'ha alcuno spirito retto che non lo vegga. Una riforma morale nel senso della legge inglese del 1883 che rigorosamente colpisce e punisce la distribuzione di bevande, cibi, ecc. (1) è urgente anche in Italia. Essa sarebbe vera e sana riforma democratica, e più direttamente e con più efficacia dell'indennità ai deputati, mirerebbe ai fini che i fautori di essa si propongono.

Altre gravi irregolarità si lamentano in Italia, secondo lo stesso avviso dell'onorevole Crispi, dipendenti dalla costituzione

(1) Corrupt and illegal practices prevention Act del 25 agosto 1883. 46-47 Vict. c. 51.

degli uffici elettorali e dal computo dei voti. In alcuni casi si ebbero frodi incredibili, quali vennero alla luce nella verifica dei poteri delle elezioni del 1886. Molte altre passano inavvertite, anche grazie al favore che loro assicura la legge elettorale che all'articolo 70 prescrive che siano arse subito dopo lo scrutinio le schede non contestate. Anche sotto questo aspetto occorre una riforma accurata e diligente della nostra legge politica, nella parte che riguarda le operazioni elettorali. Ne abbiamo già un precedente in alcune disposizioni della nuova legge comunale e provinciale del 30 dicembre 1888, dirette a garantire la sincerità delle elezioni. Ma esse ancora non sono complete e converrà aggiungergli garanzie maggiori, tra cui parmi notevole quella della legge elettorale inglese (1) che per lo spoglio delle schede raduna le urne all'ufficio principale dove possono assistere all'operazione gli agenti dei candidati. Oltre ciò si conservano per un anno le schede e i documenti relativi all'elezione. Ma per quanto in Italia sieno state inesattamente applicate le disposizioni concernenti l'elettorato e l'iscrizione nelle liste della nostra legge del 1882, non crederei opportuna una revisione delle liste politiche, come se ne è talvolta fatto parola.

Più grave e dubbia è la questione se non convenga per la convalidazione delle elezioni seguire il metodo inglese che affida alla magistratura il giudizio sulle elezioni contestate (2). Non sempre il sistema nostro può assicurare quel certo grado d'imparzialità che è necessario a tutelare i diritti delle minoranze e a mantenere la sincerità delle elezioni. Forse non sarebbe inopportuno studiare una soluzione intermedia che affidi sempre alla magistratura l'indagine e l'istruttoria intorno ai reclami e alle proteste elettorali e riservi al giudizio della Camera (preceduto all'uopo dall'esame di una speciale giunta) la decisione definitiva. Ad ogni modo una legge diretta ad assicurare la sincerità delle elezioni politiche dovrebbe essere uno dei compiti della presente sessione.

Ma non bastano le buone leggi: uomini e costumi buoni occorrono anche più a tener alta la vita politica nazionale. Uno dei vizi delle elezioni in Italia, manifestatosi specialmente negli ultimi anni, è stata l'assenza di un programma politico per ciascuno dei

(1) The Ballot Act 1872. - 35 e 36 Vict. c. 33. First schedule.

(2) L. LUZZATTI, *Nuova Antologia*, ottobre 1877.

diversi partiti, il che in gran parte può derivare dalla mancanza di parti politiche ben delineate. Indirettamente vi ha contribuito lo scrutinio di lista, che ha dato luogo alle coalizioni tra' candidati, fatte per lo più all'infuori del terreno politico, e talora anche tra candidati di opposto colore. È dubbio se tali coalizioni resisterebbero dinnanzi ad una grande quistione popolare di fronte alla quale nel paese e nella Camera si avessero nettamente divise due parti contrarie: ma per ora almeno è certo che tali coalizioni in gran parte paralizzano i buoni effetti che dallo scrutinio di lista si attendevano. In presenza di codesti fatti sorge il dubbio se non convenga ritornare all'antico collegio uninominale, od allargare le circoscrizioni attuali sino ad eleggere da 8 a 10 deputati, per guisa che ogni loro coalizione, gita in comune, ecc. diventi praticamente impossibile o ridicola.

Nelle condizioni odierne si spiega fino ad un certo punto come avvenga che le elezioni al Parlamento che dovrebbero essere un atto politico per eccellenza, molte volte non si risolvono che in una semplice manifestazione di cortesia o di omaggio verso uomini che per titoli diversi, non di rado affatto estranei alla politica, godano la fiducia e la simpatia de' propri concittadini. Nello stato attuale e probabilmente nuovo in Italia del Parlamento e dei rapporti tra Governo e Camera, un'elezione su di un programma nettamente politico diviene quasi impossibile: ma sarebbe almeno opportuno che sulle principali questioni che sono davanti al paese al momento dell'elezione, ciascun candidato fosse dagli elettori invitato a fare di chiarazioni precise e categoriche. Per tal modo soltanto si determinerebbero le opinioni del paese e della Camera e si agevolerebbe il sindacato degli elettori sulla condotta politica del proprio rappresentante, che oggidì si affievolisce sempre più. Anche l'antica e buona consuetudine per cui i deputati migliori sollevano ad ogni sessione render conto agli elettori della propria condotta va scomparendo, in parte a causa dello scrutinio di lista a circoscrizioni ristrette, in parte per l'assenza nel paese di una forte e salda organizzazione politica, determinata in particolar modo da associazioni locali.

A rinvigorire ed elevare la vita politica nazionale occorrerebbe che almeno nelle principali regioni della penisola sorgesse una vera e propria opinione pubblica che avesse modo di manifestarsi nelle associazioni, nei comizi e nella stampa. Come possano contribuire a promuoverla, ringagliardirla e dirigerla

sia il Governo, sia il Parlamento, nonchè i singoli partiti e uomini politici, è discorso lungo, e appena lo si potrà accennare di volo più oltre. L'opinione pubblica del paese deve trovare appoggio e direzione in una stampa indipendente, autorevole e diffusa, quale lentamente si va formando in Italia, malgrado il pessimismo di molti, in parte giustificato da qualche esempio meno bello. Ma al disopra di tutto ciò, l'ostacolo maggiore ad una opinione pubblica forte e ad una vita politica alta ed intensa l'abbiamo nell'ignoranza profonda di molte parti della penisola. Bisogna proclamarlo fortemente affinchè tutti ne sentiamo vergogna. (1) Finchè durano siffatte condizioni della pubblica istruzione, in parte prodotte dallo stato economico del paese, una vita politica nazionale non c'è e non ci può essere: di spesso essa non si restringe che a poche classi di privilegiati. La più grande riforma politica che la presente sessione può dare al paese è quella di una legge seria ed efficace che organizzi e fecondi la « scuola popolare » istruttiva e educativa: che la sollevi a nuova dignità e redima le plebi dall'abbiezione dell'analfabetismo e dell'ignoranza.

(1) Secondo il censimento del 1881 sopra le 69 provincie italiane 52 provincie hanno oltre 50 analfabeti per ogni 100 abitanti dai sei anni in su; 19 provincie ne hanno oltre l'80 per cento! L'Italia meridionale ne conta il 79 per cento: l'Italia insulare l'80! Aggiungasi che della piccola minoranza che sa leggere e scrivere, molti non ne conoscono che i rudimenti: non arrivano a comprendere un libro, un giornale popolare, un discorso in italiano e praticamente non sono cittadini attivi nella vita politica del paese. È per tale stato di cose ch'essa si restringe ad una piccola minoranza privilegiata.

Secondo i dati del 1881-84, non molto dissimili da quelli d'oggi, per ogni 100 coscritti alla leva, si avevano 0.27 analfabeti nella Svezia: 0.36 in Danimarca: 1.27 nell'impero Germanico: 2.10 nella Svizzera: 12.29 in Francia: 15.38 in Belgio: 38.90 in Austria: 47.96 in Italia! Il nostro paese occupa in tal modo l'ultimo posto tra le nazioni progredite, e non si lascia dietro di sé che l'Ungheria (50.80) e la Russia (78.79) e forse la Spagna, la Grecia ecc. Così è cresciuta in Italia la generazione che ha compiuti i sei anni verso il 1870, dieci anni dopo l'unità nazionale; così continuano a crescere, con lieve miglioramento, i futuri cittadini ed elettori politici!

Secondo la statistica ufficiale di fronte a circa 7 milioni di maschi da 21 anni in su, si hanno in Italia due milioni e mezzo di elettori politici, ossia all'incirca un elettore ogni tre cittadini di maggiore età: di essi meno di un milione e mezzo votarono, ossia circa il 20 per cento dei maschi adulti. In alcune provincie questa proporzione scende. È proprio il caso di dire che l'Italia legale non è sempre l'Italia reale.

Ci è quindi di lieto augurio la promessa contenuta nel discorso della Corona di voler apportare rimedii alla povertà dell'intelletto forse più funesta della povertà materiale.

· III.

Alle condizioni estrinseche atte a determinare nel paese un sano ambiente politico devono far riscontro quelle intrinseche che pongono il rappresentante della nazione in grado di esercitare con libertà e sincerità il suo mandato. Di esse, le une riguardano la persona stessa dell'eletto, le altre i mezzi di cui può giovare e le circostanze in mezzo alle quali può adempiere l'ufficio suo.

Occorre in primo luogo l'assoluta indipendenza del senatore e del deputato dal potere esecutivo. Sono quindi un vero progresso liberale le leggi di incompatibilità tra gli uffici politici e gli impieghi dello Stato e delle grandi Compagnie da esso sovvenzionate. In tal senso diviene necessaria una nuova riforma in Italia, dove recenti fatti ne dimostrarono l'urgenza. Fa d'uopo rendere incompatibile l'ufficio di senatore e deputato con qualsiasi pubblico impiego o carica, sia permanente sia temporanea, retribuita sul bilancio dello Stato o di Società sovvenzionate. Più di altre misure clamorose, specialmente per quanto riguarda il Senato, essa varrà a dare indipendenza e prestigio ai due rami del Parlamento, e gioverà alla disciplina e al buon ordine delle pubbliche amministrazioni. (1)

Ma conviene pure dare alle incompatibilità parlamentari un significato più rigoroso. Come in altri tempi si è abusato nel con-

(1) È forse desiderabile che l'incompatibilità tra la carica di deputato e gli uffici dello Stato venga introdotta mediante temperamenti gradualisti che assicurino codesta riforma, pure rispettando i diritti acquisiti. Si potrebbe, ad esempio, ammettere l'impiegato eletto al Parlamento alla liquidazione della pensione in ragione degli anni di servizio, e ridurre pure di dieci per ciascuna legislatura il numero dei quaranta posti che attualmente possono nella Camera essere occupati da funzionari pubblici. Una disposizione transitoria, informata ad equità, potrebbe ammettere alla Camera gli impiegati che nelle precedenti legislature già vi sedettero. Quanto al Senato, pure lasciando libera la scelta alla Corona, la consuetudine o il regolamento potrebbero non ammettere i senatori di *nuova nomina* all'esercizio delle loro funzioni, fino a che sono al servizio attivo dello Stato.

ferimento di decorazioni, che a membri del Parlamento non dovrebbero essere accordate che in casi eccezionali e di *motu proprio* dal Sovrano, così ancora oggidi troppo si abusa nella nomina di senatori e deputati a membri di Commissioni e Consigli superiori extra-parlamentari, con o senza diritto a indennità. Tutto ciò confonde e intralcia le responsabilità del potere esecutivo e dei membri del potere legislativo. Tali nomine, come pure quelle a incarichi e missioni temporanee sono da restringersi a casi veramente eccezionali, e ciascuna d'esse dovrebbe venir sanzionata da un voto del ramo del Parlamento in cui l'eletto siede. Chi è membro di una Camera, finchè vi rimane, appartiene in certo modo ad essa, ed è conveniente che dal Governo non venga adibito ad altre funzioni, senza il consenso della Camera stessa.

Le ingerenze e le pressioni del Governo nelle elezioni politiche talvolta costituiscono pure indirettamente una restrizione assai grave alla libertà e alla sincerità del voto per quei deputati, pochi o molti, che temono uno scioglimento della Camera ed elezioni generali in cui siano combattuti dal Ministero. Anche sotto questo aspetto si rivela quanto sia deplorabile il sistema di ingerenze governative nelle elezioni, che da più anni vige da noi, e quanto sia maggiore la responsabilità politica e morale della Corona nell'esercizio delle sue più alte prerogative.

Al fine di assicurare l'indipendenza e la sincerità del voto, e più ancora ad accrescere il prestigio di cui i membri del Parlamento devono godere in paese, giova che per essi non esista neppure la prospettiva di pubblici impieghi. Era quindi buona la disposizione dell'articolo 7 della legge Nicotera del 1877 sulle incompatibilità, che non ammetteva il deputato ad uffici retribuiti dello Stato, se non dopo *sei mesi*, dacchè era decaduto dal mandato rappresentativo. Non posso perciò a meno di rammaricarmi che tale savia disposizione sia stata abrogata coll'art. 7 della legge 14 luglio 1887, relativa ai prefetti, tanto più osservando il modo e le circostanze di tempo in cui siffatta abrogazione avvenne. Dal punto di vista politico-parlamentare solleva pure, a mio avviso, gravi obiezioni la legge sovra i ministeri del 12 febbraio 1888, che consente con semplice decreto reale l'aumento o la riduzione del numero dei ministeri. L'applicazione che testè per la prima volta se ne è fatta ci dimostrerà quale sia in pratica il modo di conciliare in codesto argomento le prerogative statutarie del potere esecutivo

con quelle del potere legislativo che quella legge non poteva in alcun modo infrangere. Sarebbe tuttavia opportuno che per disposizione legislativa o per consuetudine, tali facoltà eccezionali non si adoperassero dal Gabinetto che in casi particolari, come ad esempio solo quando avvenga una crisi generale del Ministero. Del pari, non può a meno che ritenersi poco corretto che per molto tempo un solo ministro riunisca nelle sue mani due portafogli o che si lascino a lungo scoperti posti anche secondari in un gabinetto. (1) A tali inconvenienti, che da più anni si verificano presso

(1) In Inghilterra, i ministri *ad interim* sono eccezionali. Uno dei casi più notevoli fu quello del 1834. Sciolto il Gabinetto Melbourne, il duca di Wellington consigliò al Re (Guglielmo IV) di affidare la presidenza del Consiglio a Sir Robert Peel che trovavasi in quel momento a Roma. Nel frattempo il duca di Wellington assunse la carica di presidente del Consiglio, quale *First lord of the Treasury*, con uno dei sigilli di segretario di Stato, il che lo rendeva effettivamente ministro degli interni, degli esteri e delle colonie, non essendo stati nominati i titolari a codesti dicasteri. Ciò non durò che poche settimane, sino all'arrivo di Peel il quale assunse la presidenza del Gabinetto che venne ben tosto completato, il duca di Wellington riservandosi il solo portafoglio degli esteri. Al riaprirsi del Parlamento tale pluralità d'uffici (che già era cessata) venne severamente criticata da Lord Melbourne, ex-presidente del Consiglio, nella Camera dei Lordi, e da Lord Morpeth nella Camera dei Comuni, durante la discussione dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona (24 febbraio 1835). Il duca di Wellington e Sir R. Peel difesero la pluralità dei portafogli per poche settimane tenuti dal duca di Wellington principalmente come una combinazione ministeriale affatto temporanea e transitoria. Il duca di Wellington dichiarò che durante l'*interim* « non aveva fatto nomine ad alcun ufficio nè compiuto alcun atto che non fosse essenzialmente necessario per il servizio del Re e del paese. Sir Robert Peel — aggiunse egli — trovò ogni cosa per quanto era stato possibile, immutata come al 15 novembre. »

Da ciò si scorge come il duca di Wellington nel suo *interim* di poche settimane si fosse rigorosamente limitato agli atti di urgente ed ordinaria amministrazione come un ministro dimissionario. Il May nella sua storia costituzionale, pure criticando l'atto del Wellington aggiunge che sebbene egli fosse stato oggetto di invettive, di ridicolo e di caricature, la sua condotta non aveva provocato un voto contrario dal Parlamento, solo perchè aveva agito con onore e in buona fede. Il tutto non era stato che un espediente transitorio per dar tempo a Sir Robert Peel di giungere da Roma, in un'epoca in cui non esistevano ancora ferrovie. Da quel giorno non troviamo altra menzione di lunghi *interim* di portafogli negli scrittori di diritto costituzionale inglese. Il precedente del 1834 e le discussioni parlamentari dell'anno successivo precisano il vero carattere costituzionale di un portafoglio *ad interim*, come fatto essenzialmente transitorio e di breve durata, e rendono più spiccato l'abuso che da più anni se ne fa in Italia.

di noi devesi attendere riparo dall'opinione pubblica e dalle sane tradizioni parlamentari. È altresì da sperare non lontano il tempo in cui le recenti leggi sui prefetti e sovra i ministeri subiranno una nuova e profonda revisione, nell'interesse del prestigio delle istituzioni parlamentari.

Da più tempo acquista terreno in Italia la convinzione che gioverebbe alla maggiore libertà degli elettori e degli eletti lo introdurre un'indennità a favore dei membri del Parlamento: questione grave dovunque, gravissima in Italia a fronte del preciso divieto dell'articolo 50 dello Statuto. Il principe di Bismarck disse assai bene nella seduta del Reichstag del 26 novembre 1884 che l'importanza della riforma era ugualmente esagerata dai suoi oppositori e dai suoi fautori. «Secondo i risultati ottenuti infino ad oggi — così egli si esprime — non veggo che l'indennità, sia dessa consentita o no, abbia prodotta una differenza sensibile nella composizione delle Assemblee.» E così avverrà probabilmente in Italia, il giorno in cui vi fosse adottata. Anzichè esaltarla come grande ed importante riforma statutaria, essa potrebbe venire modestamente introdotta come semplice articolo del bilancio interno di ciascun ramo del Parlamento, specialmente qualora prendesse, almeno in parte, il posto del libretto di circolazione sulle ferrovie, di cui diventano ogni giorno più manifesti gli inconvenienti e gli sfavorevoli effetti sul lavoro parlamentare. (1)

A rendere più efficace il sindacato degli elettori sulla condotta dei loro rappresentanti, e l'influenza reciproca che il Parlamento e il paese devono esercitare l'uno sull'altro gioverebbe una riforma telegrafica che mediante tariffe speciali consentisse alla stampa un più ampio resoconto delle sedute del Parlamento, nonchè una immediata pubblicazione dei rendiconti ufficiali. Anche i metodi nostri sono talora troppo precipitosi nel corso dei progetti di legge: alcuni

(1) Con legge si potrebbe dotare il bilancio interno della Camera di una somma consolidata o intangibile, sulla quale verrebbe corrisposta al deputato una medaglia di presenza, parendomi che lo stabilire un assegno fisso, mensile od annuale, debba sollevare obiezioni assai gravi. Colla medaglia di presenza si dovrebbero limitare le facilitazioni di viaggio al solo percorso tra la capitale e le provincie ad ogni proroga della Camera e ad ogni ripresa dei lavori parlamentari. È tuttavia sempre dubbia la convenienza di accordare un'indennità ai deputati nelle presenti condizioni del bilancio e del paese.

dei quali vengono presentati, discussi e votati così rapidamente, che nè a deputati nè alla stampa non è concesso il tempo necessario ad esaminarli, e tanto meno al paese l'agio di conoscerli e giudicarli. Codesto inconveniente degenera in un vero abuso nei casi, non rari, in cui è brevissimo l'intervallo tra la presentazione d'una relazione e il voto definitivo di un progetto di legge: oppure quando una proposta legislativa è radicalmente variata durante la discussione ed è votata quasi subito dopo. Basterebbe ricordare quanto accadde in occasione delle leggi sui prefetti e sui ministeri. Per ultimo occorre assolutamente adottare nella Camera un metodo rapido di votazione palese, che renda possibile accertare e pubblicare il nome dei votanti e il voto loro. Tale riforma si può facilmente introdurre mediante il voto per divisione all'inglese, oppure coll'adozione più volte proposta di bollettini a colori, o di apparecchi elettrici. Il metodo poco importa, purchè sia celere e sicuro: ciò che è essenziale è di ottenere in molti casi la pubblicità del voto. Giova sperare che parecchie di queste riforme potranno essere adottate nella presente sessione.

Maggiore è la difficoltà di rafforzare l'indipendenza politica del deputato dagli interessi elettorali e locali. Essi sono di varia specie: ora riguardano le persone, ora interessi pubblici d'ordine economico ed amministrativo. In Italia forse più che altrove, è largamente cresciuto il sistema per cui il deputato è il rappresentante o l'intermediario tra i proprii elettori ed amici e il governo per una congerie infinita e svariata di interessi personali e privati. Gli inconvenienti gravi di questo stato di cose sono a tutti manifesti. Esso logora in gran parte le attività e le energie del deputato: tende a sostituire tra deputati ed elettori e più ancora tra deputati e ministri rapporti d'indole privata a quelli di carattere pubblico e politico: crea una folla di ingerenze politiche nell'amministrazione. Ma non v'è cosa cattiva che non abbia pure qualche aspetto buono. Chi conosce lo stato delle nostre pubbliche amministrazioni: le loro lentezze: le facoltà eccessive del potere esecutivo: l'essenza di controlli e garanzie d'ordine amministrativo e costituzionale; l'accentramento soverchio, vede e tocca con mano che l'ingerenza del deputato in molti casi è utile, in non pochi è necessaria per assicurare la sollecitudine e la giustizia nell'amministrazione. Questa è la ragione per cui deputati ed elettori non sempre possono rinunciare ad ingerenze che paiono giustificate, almeno in parte, dalle

condizioni reali dell'amministrazione italiana. Il Governo e il Parlamento che iniziassero una serie di riforme ponderate per rafforzare l'ordine, la disciplina e la giustizia nelle pubbliche amministrazioni farebbero opera altamente lodevole ed utile, e più di ogni altra efficace a scemare le ingerenze della politica nell'amministrazione stessa.

Degne di nota e di lode sono invece le misure iniziate presso di noi e presso altri paesi nell'intento di assicurare l'indipendenza politica del rappresentante della nazione dagli interessi pubblici locali. Non si possono disconoscere i buoni effetti della legge sulle incompatibilità amministrative del 5 luglio 1882 che dichiarò inconciliabili le cariche di sindaco, deputato provinciale e deputato al Parlamento. Su questa via giova proseguire più oltre. Ma non meno importante è la disposizione in vigore nella Camera dei Comuni a termine della quale nessun deputato può far parte di una Commissione a cui è deferito l'esame di un *bill* privato contestato, se prima non ha firmata una dichiarazione « che i suoi elettori non hanno alcun interesse locale nel progetto e che egli non vi ha alcun interesse personale. » In conformità di tale precedente, l'onorevole Baccarini molto correttamente proponeva nella tornata della Camera italiana del 16 aprile 1888 che un deputato non potesse far parte di una Commissione incaricata di esaminare un progetto di legge in cui fosse in modo speciale interessato il suo collegio. La proposta fu deferita alla Commissione del regolamento che ancora non ha riferito. Parmi che, principalmente a difesa del bilancio, qualche cosa converrebbe pur fare nel senso indicato dall'onorevole Baccarini: ma v'ha a sperare che a gradi a gradi si potrà salire più in alto. Crederei utile e fors'anche necessario modificare la nostra procedura parlamentare nell'intento di distinguere i progetti di legge d'interesse locale da quelli d'interesse generale: di impedire che disposizioni aventi il carattere degli uni e degli altri siano conglobate in uno stesso disegno di legge: e di stabilire per ciascuna categoria di progetti una procedura speciale. Il metodo così frequente di acquistare voti ad un progetto d'ordine generale mediante lusinga o soddisfacimento d'interessi locali, è poco dignitoso per il Governo e per il Parlamento.

Il governo parlamentare non è governo di sospetti: ma non è e non può essere governo di indulgente compiacenza e fiacchezza. Per ingegno o per rettitudine la composizione della Camera italiana fu in ogni tempo assai elevata. Conviene conservarla tale.

Chi percorre la storia parlamentare inglese vi prova un senso di sorpresa alle lotte secolari che vi si combatterono per assicurare l'indipendenza e la sincerità del voto; per porlo al disopra di ogni dubbio, di ogni sospetto: per mantenere puro il nome e il prestigio dei singoli membri come dell'intera Assemblea. Quell'alto Consesso non ha mai creduto di venir meno alla propria dignità, ordinando inchieste a carico di ministri, di membri del Parlamento, di amministrazioni dello Stato e di pubblicisti, anche a fronte di accuse che risultarono leggiere o calunniose. L'opera sua ha dato in tal guisa un alto indirizzo morale al Governo, al Parlamento e alla pubblica opinione.

IV.

La funzione prima del Parlamento è votare le imposte e riscontrare la pubblica spesa. Non è entro i limiti di questi brevi appunti che si possa trattare l'intero problema del sindacato parlamentare dei bilanci, di cui amerei poter dire a lungo in altra occasione. È confortante però riconoscere che su questa via abbiamo notevolmente progredito, benchè molto lontani ancora dal raggiungere la meta. La storia del Parlamento nostro ci presenta uno sforzo continuo della Camera e del governo per conseguire la regolarità dell'azienda finanziaria. I gravi abusi dell'esercizio provvisorio sono oramai scomparsi: siamo anzi al principio di un nuovo ordine di cose che ci può in breve condurre ad un efficace sindacato parlamentare, benchè nuove e profonde riforme occorran ancora.

Si può altresì dubitare se sia buona la nostra procedura in materia di bilanci, che sono senz'altro rinviati alla Giunta generale. Forse sarebbe più opportuno adottare il metodo delle tre letture. Appena presentati alla Camera i bilanci, si potrebbe sovr'essi aprire la discussione generale o la prima lettura, di carattere ora politico, ora finanziario ed amministrativo. Poscia verrebbero rinviati alla Giunta del bilancio, che in tal modo avrebbe un compito strettamente tecnico e contabile, evitando il pericolo che si attribuisca una funzione politica che non le spetta. In allora la nomina sua potrebbe essere deferita agli uffici, anzichè riservarla alla Camera a scrutinio di lista. I singoli bilanci verrebbero poscia in seconda ed in terza lettura davanti alla Camera. L'intera discussione finanziaria procederebbe probabilmente con più ordine

ed utilità qualora venisse aperta subito dopo l'esposizione del ministro del Tesoro, che dovrebbe essere come il proemio del lavoro parlamentare intorno ai bilanci. Verrebbero quindi nelle tre letture, i singoli stati di previsione. Del resto non vediamo ragione per cui anche i bilanci non potrebbero seguire il corso degli altri progetti di legge, col metodo degli uffici o delle tre letture. Sarebbe forse la via più semplice e naturale. Ma tutto questo argomento è ora sotto studio e si collega alla necessaria revisione della legge di contabilità.

Il secondo ufficio del Parlamento è il sindacato del potere esecutivo nel governo del paese. A ciò giovano soprattutto le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni. Le disposizioni del regolamento intorno a questi punti essenziali del lavoro parlamentare: l'interpretazione loro e le consuetudini e tradizioni che ne derivarono sono tuttora così incerte ed incomplete che qui soprattutto si manifesta la necessità di stabilire principii giusti, precisi e costanti.

Grazie all'iniziativa degli on. Biancheri e Bonghi un progresso notevole si è fatto con i nuovi articoli (104 a 108) del regolamento che precisano nettamente il carattere dell'interrogazione, dell'interpellanza e della mozione. L'interrogazione è una semplice domanda, che non ammette nè svolgimento nè discussioni; tuttavia, malgrado ogni buona volontà, non si è sempre potuto nella pratica mantener fermo codesto principio. Forse non vi si riuscirà che facendo un passo di più, verso l'eccellente metodo ora in uso alla Camera dei Comuni inglese (1). L'interrogazione è trasmessa per iscritto ed in via privata alla presidenza ed è posta d'ufficio all'ordine del giorno per la seduta scelta dall'interrogante purchè trascorra un certo intervallo di tempo, per lo più di 48 ore. Le interrogazioni sono poste in principio di seduta; l'interrogante non ha la parola, accenna semplicemente al numero d'ordine con cui la sua interrogazione è stampata sull'ordine del giorno: il governo risponde, e l'interrogante può tutt'al più soggiungere qualche nuova domanda, purchè non introduca materia di discussione. Le interrogazioni urgenti si pongono invece subito; ma col consenso, dato in via privata, del membro del governo a cui sono rivolte.

(1) M. FERRARIS. *Alla Camera dei Comuni. — Nuova Antologia*, 15 novembre, 1887.

L'intero sistema è così semplice e pratico che ne sarebbe utilissima l'adozione da noi.

Più urgenti ancora sono le riforme che la materia delle interpellanze esige. Occorrono garanzie efficaci a tutelare questo diritto del deputato e delle minoranze, tanto più che talvolta e gravemente venne offeso o disconosciuto nel Parlamento nostro in questi ultimi anni. Il rinvio loro non di rado è così eccessivo da rendere in realtà di poco valore l'esercizio del diritto d'interpellanza: in pratica o nella maggior parte dei casi, esso è in balla del Governo che induce la maggioranza a rinviare e far cadere le interpellanze che non gli piacciono. Parmi quindi necessario modificare il regolamento e la consuetudine nostra presso a poco sul metodo inglese: fissare cioè un giorno della settimana per le interpellanze secondo l'ordine di presentazione o di estrazione a sorte, e accordare la precedenza a quelle sottoscritte da un certo numero di deputati. Così si conciliano il diritto d'interpellanza del deputato e le indeclinabili esigenze del lavoro parlamentare.

La materia delle mozioni è nuova presso di noi: è una risoluzione firmata da dieci deputati o la cui lettura venne approvata da tre uffici e che ciascun membro può presentare alla Camera (art. 107). Anche per essa esiste l'inconveniente che è in balla del Governo e della maggioranza di rinviarne lo svolgimento: alle mozioni converrebbe quindi applicare le riforme sovra indicate per le interpellanze. Se non che la mozione ha in breve acquistato un carattere speciale ed importante, con la decisione dell'onorevole Biancheri, presidente della Camera, che la mozione venga per la prima a votazione ed abbia la precedenza sugli ordini del giorno ad essa contrapposti (1). In altre parole chi presenta una mozione ha il diritto di vederla votata dalla Camera, perchè nel concetto dell'onorevole Biancheri « sarebbe illusorio il diritto che ha un deputato di presentare una mozione, se poi la Camera non fosse condotta a deliberare sulla medesima. » Questo precedente, sebbene finora poco avvertito, è di una grande portata e con esso si è realizzato un notevole progresso nella procedura della Camera.

(1) Mozione dell'onorevole Baccarini sull'Africa. Tornata del 12 maggio 1888.

Assai importante sarebbe pure la ricerca se il complesso delle norme e consuetudini vigenti nella Camera nostra siano tali in confronto di quelle di altri paesi, da assicurare quella piena libertà della discussione e del voto che le forme parlamentari debbono proporsi. La ricerca sarebbe tanto più proficua perchè non trattasi di vere norme scritte nel regolamento, quanto di consuetudini, di cui forse non è sempre liberale l'origine nè razionale l'osservanza.

Nella Camera italiana vi è in molti casi libertà di *parola*, per chi ottiene dal Presidente la facoltà di parlare: ma la libertà di *discussione*, e in un certo senso anche quella del voto, sono assai più ristrette che nel Parlamento inglese, per un complesso di norme e di consuetudini che a grado a grado si sono infiltrate nella nostra procedura. Vige ancora da noi (art. 72) il metodo delle iscrizioni per la parola, criticato dagli autori e dagli uomini più competenti in procedura parlamentare. Alla Camera dei Comuni ha la parola chi si alza, e il Presidente, subordinatamente al giudizio della Camera, sceglie tra parecchi che la desiderano ad un tempo, senza precedenza o privilegio alcuno per i ministri e per i membri del Governo. Il metodo nostro è splendidamente confutato dal Bentham nella sua *Political Tactics* scritta verso il 1788 (1). « Nella pratica inglese — egli scrive con molta verità — noi vediamo disordine alla superficie: utilità e giustizia nel fondo. Nella pratica francese (delle iscrizioni) noi vedremo ordine alla superficie: danno e ingiustizia al disotto ». Si farebbe, senza dubbio, un notevole progresso nelle nostre discussioni parlamentari qualora, grazie all'autorità del Presidente, e alla fiducia nella sua imparzialità e nella libertà delle discussioni, si potesse gradatamente far sparire l'uso delle iscrizioni.

Codesta viziosa pratica è di per sè un indizio evidente che nella Camera nostra non c'è sufficiente libertà di discussione. Se i singoli deputati — come accade nel Parlamento inglese — avessero la certezza di ottenere la parola se e quando la volessero, cesserebbe questa rincorsa al banco della Presidenza per essere iscritti tra i primi e per assicurarsi il diritto della parola. Nessuno certamente si premunisce di un ombrello in una bella giornata di sole ed in un clima costante, quando non v'ha alcuna pro-

(1) JEREMY BENTHAM. *Essay on Political Tactis*. Opere complete editate da Bowring, vol. 2º, pag. 346.

babilità di pioggia! Presso di noi la libertà della discussione spesso è ridotta, talvolta è soffocata dalla tirannide della chiusura, la cui applicazione diviene più oppressiva e ingiusta, quanto meno sono distinti e compatti i partiti, quanto è più numerosa la maggioranza e più grande l'impazienza di finire, specialmente a stagione inoltrata o in vista delle ferie. Da qualche tempo la chiusura va diventando, nella nostra Camera, uno strumento normale di procedura, mentre in teoria e in pratica altro non dovrebbe essere che una risorsa eccezionale contro casi di ostruzionismo persistente e intenzionale di piccole minoranze. Ciò falsa completamente il carattere delle assemblee rappresentative. Loro scopo non è quello di fare leggi in fretta e furia, pur che siano: ma di interpretare i bisogni e le aspirazioni del paese con discussioni ampie, ripetute e multiformi. Il grido dei nuovi riformatori in Italia dev'essere questo: leggi poche ma buone! L'applicazione eccessiva della chiusura nella Camera nostra, l'impazienza e la nervosità sua tendono, quasi senza avvedercene, a ridurvi gradatamente la libertà di discussione a quello stato in cui si troverebbero le libertà di un paese, che elevasse i mezzi eccezionali della pubblica sicurezza a metodi normali di governo.

Il confronto tra la libertà di discussione nostra e quella inglese è impossibile, benchè anche colà siasi dovuto introdurre la chiusura, ma solo dopo abusi e tentativi di ostruzionismo incredibili. Adottata per la prima volta nel 1882 nella Camera dei Comuni, la chiusura vi diventò di più facile applicazione colle nuove modificazioni regolamentari del 1887 e del 1888. Ma non di meno vi rimane come strumento eccezionale, e la chiusura si pone ai voti solo quando « non sembri al presidente ch'essa sia un abuso delle norme procedurali della Camera o una violazione dei diritti della minoranza. » Cosicchè contro l'abuso della chiusura vi è la garanzia del consenso del presidente, oltre alla condizione che votino in favore 100 deputati, in una Camera il cui numero legale è di 40. Ma la vera responsabilità della chiusura — come appare dalle discussioni dei Comuni del 28 febbraio 1888 — spetta ora al presidente, la cui posizione nel Parlamento inglese, per autorità e imparzialità è addirittura più unica che rara. Se non che il difficile problema non ha ancora trovato la sua soluzione neppure in Inghilterra, dove gli uomini più autorevoli sentono gli inconvenienti di dare al presidente della Camera una responsabilità così grave

e nel tempo stesso provano una ripugnanza profonda a porre la chiusura in balla di una semplice maggioranza. Il presidente del Comitato, on. Courtney — la cui autorità in diritto parlamentare è incontestata, — dichiarò infatti che egli stesso aveva provato che era una responsabilità spaventosa (*alarming*) per il presidente applicare la chiusura, ma che nel tempo stesso « egli aveva sempre considerata la chiusura a semplice maggioranza come uno dei più grandi pericoli per la Camera. Egli aveva profonda sfiducia nelle semplici maggioranze della Camera stessa (1). » Nella precedente sessione, lo stesso Courtney, quale presidente del Comitato generale in due tornate — 9 maggio e 7 giugno 1887 — non aveva consentito a porre ai voti la chiusura: e in entrambi i casi essa era stata proposta dal ministro Smith, primo lord della tesoreria e *leader* della Camera dei Comuni! Potrei aggiungere che otto mesi dopo, lo stesso Smith in una discussione sulla chiusura ricordava alla Camera codesto precedente, senz'ombra di rammarico. Tutto ciò spiega e prova da una parte l'imparzialità del presidente, dall'altra la deferenza verso di esso del governo e dei partiti. Forse la soluzione migliore sarebbe quella di stabilire che la chiusura possa solo essere votata da una forte maggioranza, come parve indicare lo stesso Courtney. E non potrei che mantenere la proposta già fatta in altra occasione che la chiusura non si possa votare che a maggioranza di due terzi (2). Del resto più che nelle disposizioni del regolamento, bisogna poter fare assegnamento sulla moderazione della maggioranza e del governo, sul reciproco rispetto dei partiti e particolarmente sull'imparzialità ed autorità del presidente dell'Assemblea. Sono anzi lieto di potere da queste modeste pagine rendere omaggio all'onorevole Biancheri che in parecchie occasioni ha vittoriosamente resistito a chiusure ingiuste e intempestive, che avrebbero costituito una vera lesione della libertà di discussione o dei diritti della minoranza.

Un'altra causa di minore libertà di discussione è presso di noi lo stato frequente, non solo d'impazienza, ma di nervosità della Camera. Già a'suoi tempi Cesare Balbo nella *Monarchia rappresentativa* lamentava che non di rado si spreca il tempo nelle formalità minori, e « si fanno a furia, scandalosamente » i bilanci e

(1) *Hansard* 28 febr. 1888, p. 1673.

(2) Camera dei deputati — Tornata 18 maggio 1887.

le leggi di maggior gravità. Nelle cose di poca importanza, a Camera svogliata o deserta, la discussione spesso procede eccessivamente lenta: appena si affrontano le maggiori questioni, i deputati attirati dalla prospettiva di un appello nominale e dalle facilitazioni ferroviarie, accorrono numerosi: la Camera diventa rumorosa, intollerante di discussioni, impaziente del voto. In tali casi non solo la libertà della discussione, ma talvolta la libertà stessa di parola vien meno, senza tener conto della immensa difficoltà che anche gli oratori più provetti incontrano nell'esprimersi con calma e con precisione in mezzo ad una serie continua di rumori, di atti d'impazienza e di interruzioni. I due stati di anemia e di nervosità della Camera, prima delle recenti riforme del regolamento, si succedevano normalmente nell'esame dei grandi progetti di legge. La discussione generale procedeva lenta e accademica: era un soliloquio continuo di deputati con discorsi preparati, senza la parola del governo. Chiusa la discussione generale cominciava cogli ordini del giorno la vera e propria discussione, fatta per lo più in modo impaziente e nervoso, tra il Governo, il relatore e i pochi deputati cui ancora spettava la parola. Contro siffatto metodo si elevarono vive lagnanze, che ebbero anche un'eco nella stampa periodica. Si pensò di provvedervi col nuovo regolamento (art. 72 e 83), a tenore dei quali chiusa la discussione generale, occorre l'appoggio di trenta deputati per svolgere un ordine del giorno presentato prima di essa, e si intende riaperta la discussione generale qualora i ministri chiedano di essere sentiti in virtù dell'art. 66 dello Statuto. Ma a queste nuove disposizioni si fecero ben tosto gravi strappi, consentendo largamente ai relatori e ministri la parola dopo chiusa la discussione generale. Si è quindi peggiorato lo stato antico delle cose: relatori e ministri continuano ad avere una posizione più che privilegiata e sono in certo modo all'infuori e al disopra della discussione. Infatti o si vota la chiusura subito dopo che ha parlato il governo e prima ancora di aver udito il relatore: oppure la si vota appena ha parlato uno dei ministri, lasciando poi facoltà agli altri membri del gabinetto di parlare dopo la chiusura. In realtà non si è fatto altro che ridurre la libertà di discussione che spettava ai singoli deputati a cui ora occorre l'appoggio di trenta colleghi. Questo pur troppo è e sarà l'effetto delle nuove disposizioni del regolamento se non interverrà l'azione energica del presidente nell'impedire che la chiusura sia

votata subito dopo che il governo ha parlato, e nel riaprire senz'altro la discussione qualora relatori e ministri parlino dopo la chiusura. Nell'antico Parlamento subalpino era consuetudine che i ministri non potessero avere per ultimi la parola, ma questa spettasse ad un membro dell'opposizione: si contestò lungamente ai relatori il diritto di parlare ultimi nella discussione e l'on. Rattazzi presidente della Camera, dichiarò di « non aver mai messo ai voti la chiusura, se non quando non vi era più alcun oratore iscritto. (1) » Da quel tempo quanto abbiamo diminuite le garanzie essenziali ad un'ampia e libera discussione!

A raggiungerla gioverà pure e non poco, una maggiore disciplina nell'Asemblea. È impossibile fare il confronto tra il silenzio, l'ordine, il raccoglimento della Camera inglese con quella italiana: il che dipende anche in parte dalla troppa ampiezza della nostra aula e dal carattere nostro.

Nella teoria e pratica parlamentare italiana non sempre si annette adeguata importanza alle norme che devono regolare l'ordine della discussione e della votazione. Di esse Cesare Balbo scriveva a ragione, essere chiaro che per fare « andar innanzi tutto il governo rappresentativo, la prima legge o regola da stabilire è quella che faccia andare innanzi e bene le Camere. » La maggior parte delle norme vigenti non sono scritte nei regolamenti, ma provengono da antiche consuetudini, che spesse volte giova esaminare nella loro ragionevolezza e riformare all'uopo. Vi sono, ad esempio, non pochi punti nella pratica inglese, relativi all'ordine della discussione e della votazione, che presentano una superiorità incontestata sulla nostra. Due mi sembrano i principii fondamentali della procedura inglese: 1° ogni discussione non può aggirarsi che intorno ad una proposizione (*question*) enunciata dal presidente, e deve tendere ad appoggiarla, a respingerla o ad emendarla; 2° in qualsiasi momento non vi può essere davanti alla Camera che *una sola* proposizione su cui discutere e votare. Questo secondo principio, così poco avvertito dagli scrittori continentali e non praticato nelle nostre assemblee, mi pare di una decisiva importanza nel determinare il buon ordine della discussione e della votazione. Il Bentham lo ha assai bene formulato nella necessità di « mantenere inviolata l'*unità* del soggetto della discussione. » In

(1) Tornata 21 febbraio 1853. Atti parlamentari, sessione 1852, pag. 2589.

pratica si viene a questo: che, quando una proposta è davanti alla Camera, non se ne ammette altra a discussione e votazione, tranne che nella forma di emendamento alla proposta principale.

La procedura inglese non conosce affatto quella discussione vaga e complessiva — così frequente da noi — sulla proposizione principale e sopra i varii emendamenti e sotto emendamenti ad essa proposti. Nè vi è possibile — ciò che accade così spesso alle nostre assemblee — che si abbiano più proposte, emendamenti od ordini del giorno che vengono contemporaneamente in votazione, cosicchè si ricorre a quella forma generica ed incerta di dare la preferenza alla proposta la più larga, a quella che si discosta di più ecc. Nel Parlamento inglese non può essere che *una sola* la proposta che in un dato momento è davanti alla Camera; questa per conseguenza non può trovarsi a discutere e a votare che su di una proposizione sola. L'intero metodo è di una semplicità e d'un ordine maravigliosi. Viene anzitutto in discussione la proposizione principale (*question*); ma se ad essa è presentato un qualche emendamento, quella passa in seconda linea: il solo emendamento resta davanti alla Camera finchè non sia ritirato, approvato o respinto, dopo di che si ritorna alla proposta principale. Quando un emendamento è enunciato dal Presidente alla Camera non se ne può porre un altro, tranne che nella forma di sotto emendamento: e in allora l'emendamento passa in seconda linea e davanti alla Camera non rimane che il sotto emendamento, finchè non sia ritirato, approvato o respinto. Per tal modo si mantiene rigorosamente la *unità* della proposta su cui la Camera discute e vota. Questo metodo è per semplicità e per ordine assai superiore al sistema nostro, nel quale si discutono e si portano al voto contemporaneamente più emendamenti, ordini del giorno, ecc.

Una differenza essenziale esiste pure nel modo in cui gli emendamenti sono messi ai voti nelle due Camere. Nelle loro tre forme principali, gli emendamenti possono essere: aggiuntivi, soppressivi, sostitutivi.

L'emendamento aggiuntivo si pone ai voti nello stesso modo nei due Parlamenti: si propone, cioè, che certe determinate parole siano aggiunte alla proposizione principale. Gli emendamenti soppressivi che tendono a togliere alcune parole o incisi dalla proposizione principale si pongono ai voti in senso inverso nei due Parlamenti: da noi si vota sulla *soppressione* dell'inciso: in Inghil-

terra si vota sul *mantenimento* dell'inciso. Per ultimo gli emendamenti sostitutivi con cui si vuole ad un inciso sostituirne un altro, sono senz'altro posti ai voti da noi; invece in Inghilterra si scompongono nelle loro due parti logiche: prima si pone ai voti il mantenimento dell'inciso contenuto nella proposizione principale: solo nel caso in cui sia respinto, si vota l'inserzione dell'emendamento proposto. Gli inglesi annettono una grande importanza a questo loro metodo, il cui effetto pratico è questo: che ogniqualvolta si ha un emendamento sostitutivo di un inciso, questo viene ai voti prima del nuovo inciso che vi si intende sostituire. Da noi si è già fatto un primo passo su questa via, colla deliberazione più volte adottata dall'onorevole Biancheri che « la proposta di sopprimere un articolo o un capoverso equivale a votar contro: » cosicchè di fronte ad una proposta di soppressione totale si pone ai voti, non la soppressione, ma il mantenimento dell'articolo. Sarebbe pregio dell'opera uno studio comparativo e diligente dei due metodi per determinare se a noi convenga estendere la pratica inglese, di cui abbiamo già un inizio.

Ma pure lasciando ad altri tempi codesta ricerca, v'ha un punto che potrebbe formar oggetto di pronta e graduale riforma: esso consiste nella convenienza di mantenere anche presso di noi invariata l'*unità* dell'oggetto della discussione e del voto. Siccome il regolamento tace su questa materia, è in facoltà del presidente di introdurre a gradi e quasi insensibilmente una pratica migliore. L'opportunità di questa riforma si fa più evidente di fronte alle nuove disposizioni del regolamento, di cui in certo modo deve essere la conseguenza.

Si è già visto che nella tornata del 12 maggio 1888, il presidente Biancheri, non senza contrasto, non ammise che gli ordini del giorno avessero nel voto la precedenza su di una mozione firmata da dieci deputati e presentata in conformità delle nuove norme (articolo 107). È questo un inizio che rivoluzionerà il nostro metodo e ordine delle discussioni. Siccome però l'intera materia è nuova, non mi sembra fuor di luogo il desiderio che intorno ad essa si costituisca una giurisprudenza precisa e costante, che secondo il diritto parlamentare inglese potrebbe informarsi ai seguenti punti: 1° La Camera non deve mettere in discussione sullo stesso argomento che una sola (1) mozione alla volta: 2° Nes-

(1) Nella seduta del 10 maggio 1888 in cui si fece la prima applicazione del nuovo sistema delle mozioni, se ne ebbero due sulla politica afri-

sun ordine del giorno e neppure l'ordine del giorno puro o semplice, ad eccezione della questione pregiudiziale o sospensiva, (a norma dell'art. 88) può avere la precedenza su di una mozione: 3° A ciascuna mozione possono essere presentati uno o più emendamenti o sotto-emendamenti: ma ciascun d'essi deve venir enunciato dalla presidenza isolatamente dagli altri, affinché sia discusso e votato a parte. 4° Gli emendamenti aggiuntivi vengono ai voti prima della proposta a cui si collegano: per gli emendamenti soppressivi o sostitutivi si pone prima ai voti l'inciso che tendono ad emendare.

La necessità di questa nuova giurisprudenza dipende da tre fatti recenti. In primo luogo la Camera come avvertì a ragione l'onorevole Biancheri, abrogò l'antico articolo (63) secondo cui « gli ordini del giorno sono equiparati agli emendamenti. » Quindi gli ordini del giorno hanno, a mio avviso, perduto tutto il carattere di precedenza che loro assegnava il nostro diritto parlamentare. In secondo luogo furono introdotte (art. 107) le mozioni iniziate da deputati, con dieci firme, e delle quali già si è discusso. Poscia si è accordata (art. 82) ad ogni deputato la facoltà di presentare mozioni su di un progetto di legge che « sono votate prima che sia posto termine alla discussione generale, » cosicchè non possono essere cancellate nè da ordini del giorno nè dalla chiusura della discussione, ma soltanto dalla questione sospensiva o pregiudiziale (art. 88) oppure modificate per via di emendamenti. Nessun deputato ha ancora fatto uso di queste nuove facoltà, la cui applicazione non potrà a meno di condurre a questioni molto delicate e intricate. Per ultimo fu abrogata (art. 87) la precedenza che l'ordine del giorno puro e semplice o motivato aveva a fronte di uno o più emendamenti.

La tendenza evidente di queste profonde modificazioni nella nostra procedura è di avvicinare la pratica italiana a quella inglese in cui si ignorano gli ordini del giorno, e vi si procede soltanto per mozioni, emendamenti e sotto emendamenti. Quindi è tanto più neces-

cana: una Baccarini, l'altra Mussi e colleghi. Si ammise che la precedenza nella discussione e nel voto dipendesse dalla data di presentazione. Sarebbe stato miglior sistema che la mozione dell'onorevole Baccarini essendo venuta per la prima fosse rimasta sola davanti alla Camera: l'onorevole Mussi o qualsiasi altro deputato avrebbe avuto alla sua volta il diritto di presentare un *emendamento* alla mozione Baccarini.

sario che la Presidenza della Camera, d'accordo all'uopo colla Commissione del Regolamento stabilisca in modo chiaro e precisi i principii del nuovo ordine delle discussioni e votazioni. Una delle sue prime conseguenze dovrebbe essere quella di far sparire le votazioni politiche sopra ordini del giorno puri e semplici o sopra semplici ordini del giorno di fiducia; perchè come già si è visto nel nuovo regolamento essi non hanno più la precedenza sulle mozioni anche motivate. Ciò accade appunto alla Camera dei Comuni dove si vota sempre sulla questione principale, oppure sopra i suoi emendamenti o sotto emendamenti e non si hanno ordini del giorno generici o di fiducia. Questi, d'ordinario, non servono ad altro che ad ingenerare la confusione e l'equivoco nel Parlamento e nel paese: uno stesso ordine del giorno di fiducia politica serve a far votare provvedimenti di qualsiasi specie: deputati ed elettori sono sempre impacciati nel distinguere se il voto loro è dato sulla legge o sulla fiducia politica. Non solo si uniscono in un sol voto due cose essenzialmente distinte: un progetto di legge e la fiducia politica: ma da qualche tempo si tende a sostituire ovunque la fiducia politica al giudizio tecnico su di una determinata legge. Tutto ciò costituisce una vera violenza morale del voto: norme e consuetudini nuove occorrono a fine di porvi completo riparo.

Ma intanto i deputati che intendono introdurre un miglioramento nella nostra pratica attuale, ne hanno, almeno in parte, un mezzo: quello di presentare mozioni a norma degli articoli 82 e 107. Dal che verrà un'altra salutare conseguenza: che la maggior parte dei voti per appello nominale saranno dati su proposte precise e motivate poste innanzi dall'opposizione, e si renderà raro ed eccezionale il caso di un voto di fiducia presentato dalla compiacenza degli amici del Governo. In un corretto regime, spetta all'opposizione contestare la fiducia nel gabinetto: mentre, tranne casi eccezionali, non è nè bello nè serio che il Ministero faccia presentare dai proprii amici voti di fiducia in se stesso. La Camera per lo più suole ridere di cuore di coloro che assumono nella maggior parte dei casi cotesto ufficio.

V.

Sorgendo da siffatte questioni tecniche ed intricate, ma essenziali, della procedura, poco ci consente lo spazio di dire intorno all'indirizzo generale del lavoro parlamentare. È mio avviso che esso procederebbe assai meglio qualora anche da noi, il Governo designasse tra i suoi membri un *leader* per ciascuna delle due Assemblies, uno per il Senato, l'altro per la Camera. Attualmente codesto ufficio spetta ora al presidente del Consiglio, ora a quel ministro più anziano che in un dato momento segga per caso al banco del Governo: quindi è male disimpegnato, specialmente per riguardo al Senato, i cui lavori presentano un'enorme irregolarità. Nè v'ha dubbio che la riunione in un solo palazzo del Parlamento della Camera e del Senato sarebbe di grande giovamento al lavoro parlamentare, anche sotto l'aspetto politico. Il problema dovrebbe però avere quella soluzione modesta, che le nostre condizioni finanziarie ed economiche consentono.

La nomina di un ministro *leader* per ciascuna Camera avrebbe non solo per effetto di imprimere un andamento regolare al lavoro parlamentare, ma di togliere anche al presidente della Camera molte di quelle iniziative e responsabilità che ora deve quasi necessariamente assumersi. Assai migliore è il metodo inglese che non dà la prevalenza ai criterii politici nella scelta del presidente della Camera, e che gli toglie quasi ogni iniziativa, anche per quanto riguarda l'ordine del giorno e dei lavori. È nota infatti la risposta caratteristica dello Speaker Lenthall a Re Carlo: « che come presidente, egli non aveva nè occhi nè parola, se non in quanto la Camera glielo comandasse. »

Si è già pure accennato incidentalmente come sia cresciuto presso di noi il mal vezzo del Governo di mantenersi quasi estraneo alle discussioni, riservandosi la parola per ultimo per poche e sommarie dichiarazioni. Non è così in Inghilterra dove abbiamo un fuoco incrociato e continuo tra il banco del Ministero e quello dell'opposizione. Il che sarebbe più facile a conseguirsi qualora anche nei dibattiti parlamentari la Camera si trovasse a fronte di un vero e proprio Governo di Gabinetto, dove Ministri e Sotto-segretarii di Stato si sorreggessero a vicenda nelle discussioni importanti, riservando le decisioni definitive al *leader* o al capo del Go-

verno. Alla Camera dei Comuni non ha nulla di strano, anzi è affatto normale che il ministro della guerra o il direttore generale delle poste prendano parte attiva ad una discussione sulla riforma comunale o sulla politica estera. Da noi ogni singolo ministro ha un terreno a sè riservato in cui si direbbe proibito agli altri di porre piede; ed è realmente assurdo che, ad esempio, l'onorevole Saracco, perchè ministro dei lavori pubblici, non usi prendere la parola in questioni finanziarie, o l'onorevole Zanardelli in discussioni politiche o amministrative. Il ministro non è l'impiegato superiore del suo dicastero: davanti alla Camera è essenzialmente un uomo politico. Lo stesso dicasi dei Sotto-segretari di Stato, che dovrebbero avere le funzioni di veri ministri, mentre oggidì la posizione loro presso di noi continua ad essere incerta e mal definita. Sarebbe forse opportuno che sedessero sempre al banco del Governo come in Inghilterra, e che prendessero parte al Consiglio dei ministri con voto consultivo. È bene si abbia un vero e proprio Governo di gabinetto davanti alla Camera a fine di averlo anche fuori di essa e particolarmente in Consiglio di ministri. In caso diverso resta alterato il sistema parlamentare tradizionale.

La presente sessione dovrà pur fare un notevole esperimento, applicando per la prima volta il metodo delle tre letture. Due sono essenzialmente i vantaggi che da esso si ripromettono. Consente di portare in pochi giorni davanti alla Camera in seduta pubblica un progetto di legge, cosicchè le dà lavoro in principio di sessione, e provoca un giudizio complessivo dell'Assemblea, anzichè quello frazionato degli uffici fra cui casualmente si divide. Inoltre rende sicuro in ciascuna proposta di legge un secondo esame, a parecchi giorni di intervallo, dando in tal modo alla Camera, alla stampa e all'opinione pubblica il tempo necessario a maturare le singole questioni. È questa, a detta del Palmerston (1) la superiorità incontestata della procedura parlamentare inglese, che credo felicemente introdotta presso di noi.

Ma fu pure ottimo concetto della Commissione del regolamento, su proposta dell'onorevole Di Rudinì, di non abbandonare intieramente il metodo degli uffici, che venne conservato parallelamente a quello delle tre letture. Gli uffici, a mio avviso, non meritano

(1) *Comuni*, 14 maggio 1860 - *Hansard*, vol. 158, pag. 1209 e *Nuova Antologia* 15 novembre 1887.

nè tutto il bene nè tutto il male che se ne dice. Tale sistema richiede oramai alcune modificazioni tra cui essenziale ci par quella, tolta in parte alla pratica francese, di stabilire una doppia deliberazione anche per i progetti di legge che seguono il metodo degli uffici. I due sistemi delle tre letture e degli uffici potrebbero aver questo punto di contatto: che cioè tra la discussione generale (prima lettura), la discussione degli articoli (seconda lettura), e il voto finale (terza lettura), dovesse trascorrere un certo intervallo di tempo. Così anche il metodo degli uffici risponderebbe presso di noi a quelle, che secondo il Palmerston, sono condizioni essenziali della procedura parlamentare. Nè si dovrà forse tardare a lungo nell'accogliere la proposta dell'onorevole Baccarini del 18 maggio 1887 di stabilire anche per il metodo degli uffici il tempo in cui le commissioni devono presentare la propria relazione, come già si è fatto per le tre letture (articolo 58). Più grave è la questione se alle Commissioni della Camera spetti la facoltà di modificare radicalmente i progetti di legge loro deferiti, di estenderne notevolmente la portata finanziaria, anzi di sostituire un controprogetto nuovo all'antico. È un punto assai delicato e non mai risolto. Stimerei invece buone le nuove disposizioni (articolo 48 e 85) che prescrivono un certo numero di firme o un dato intervallo di tempo, per la presentazione degli emendamenti, benchè fino ad ora esse non abbiano ancora ottenuta normale e rigorosa applicazione.

Ma qualunque sia il metodo in uso — delle tre letture e degli uffici — la bontà sua relativa dipenderà principalmente dalla retta applicazione da parte del governo e della Camera. Ed è appunto per questo che sarebbe opportuna la designazione di un ministro *leader* della Camera, che vi assistesse regolarmente, anche allo scopo di evitare quelle frequenti inversioni e modificazioni all'ordine del giorno, che turbano l'andamento dei lavori. Il metodo delle tre letture che ha scadenze regolari e fisse renderà pure necessario adottare la pratica inglese di dividere ciascuna tornata tra diversi argomenti e progetti, affinchè una grande e prolungata discussione non ritardi di soverchio il corso degli altri disegni di legge. La nuova compilazione dell'ordine del giorno testè adottata dalla segreteria permanente della Camera, in analogia della pratica inglese, è sotto ogni aspetto degna di lode e gioverà non poco all'ordine dei lavori.

Le istituzioni parlamentari si evolvono continuamente nella sostanza e nelle forme loro. In questi ultimi anni soprattutto, abbiamo assistito a rapidi cambiamenti nella composizione e nel raggruppamento dei partiti nella Camera nostra. Ognuno di noi sa ciò che essa non è più: saremmo invece tutti imbarazzati a dire ciò che è, o ciò che diventerà. Ma le forme parlamentari sono al di sopra delle divisioni politiche: sono un patrimonio prezioso di ogni parte dell'Assemblea. « Ciò che dà tanta influenza alla Camera dei Comuni, in contrapposto alle Assamblee popolari degli altri paesi — disse un giorno il Disraeli — è questo: che quando sorge una questione difficile, il paese sente che la risolviamo, non soltanto con il pensiero presente e coll'intelletto proprio dei membri della Camera: ma che ci poniamo a considerarla, fortificati dai precedenti, e che sovr'essa portiamo la saviezza accumulata degli uomini eminenti che ci hanno preceduto. » Non bastano i regolamenti: ha maggior pregio il complesso delle tradizioni elevate che ogni Assemblea forma a se stessa, continuamente rafforzandole e migliorandole, e che ogni membro deve concorrere a mantenere ed accrescere. Così si accumula un grande patrimonio di libere tradizioni a difesa delle pubbliche libertà (1).

Ma il compito di custodire ed accrescere le migliori tradizioni e libertà parlamentari spetta in principal modo agli uomini eminenti dei singoli partiti e più di tutti a coloro che la Corona e la pubblica fiducia chiamano alla Presidenza del Senato o della Camera e alla direzione del Governo. La posizione del presidente della Camera italiana si è finora conservata altissima, grazie soprattutto al carattere elevato ed imparziale degli uomini che vi furono eletti: essa lo sarà sempre più qualora in ogni occasione prevalgano i criteri enunciati dagli onorevoli Depretis e Crispi. La sua nomina non dev'essere un atto politico, ma « costituire una magistratura neutrale, nella quale si concentri tutta l'autorità del Parlamento (2). » In una delle sale di Montecitorio si conservano i ritratti in ordine cronologico dei presidenti del Parlamento subalpino ed

(1) I signori MANCINI e GALEOTTI, revisori nella Camera dei Deputati con felice pensiero raccolsero nel 1887 un ottimo volume di « *Norme ed usi del Parlamento italiano*. » Le successive edizioni di questa opera pratica ed utile saranno la storia del progresso o della decadenza delle forme parlamentari in Italia.

(2) On. Crispi. — Camera dei deputati, 29 marzo 1876.

italiano dal 1848 al giorno d'oggi. La storia loro è la storia delle libertà parlamentari in Italia. Ogni atto loro d'imparzialità e d'indipendenza ha lasciata dietro di sé una traccia luminosa: ogni momento di errore, di debolezza, di parzialità ha avute le sue profonde e malinconiche conseguenze. Ciò che possediamo non è che l'eredità a noi trasmessa dalle Camere che ci hanno preceduto, condotte dai loro capi più autorevoli, moderate dalla suprema autorità dei loro presidenti. Una lunga serie di uomini provetti nelle forme parlamentari attesero con paziente e tenace lavoro, con la lotta inavvertita d'ogni giorno e d'ogni momento a migliorare quelle norme e consuetudini che la presidenza colle sue decisioni mantiene, esplica e rafforza. Il mio modesto e sincero augurio è questo: che la nuova sessione, che quelle che la seguiranno concorrano ad elevare ed a perfezionare sempre più le tradizioni parlamentari italiane!

MAGGIORINO FERRARIS.
