

IL MINISTERO ZANARDELLI - GIOLITTI E IL NUOVO RUOLO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Il periodo storico successivo alla tragica fine di Umberto I trova una definizione appropriata e persuasiva nella nota formula di « restaurazione liberale » cui il Croce fa ricorso onde chiarire i fermenti rinnovatori che, all'alba del secolo, coincidente peraltro con l'esordio del nuovo monarca, animano la parte della classe dirigente del Paese socialmente più sensibile e ricercano uno sbocco positivo nel quadro delle forze politiche che danno vita, nell'insieme delle loro divergenze e confluenze, alla dialettica parlamentare.

Si apre così una fase costruttiva nella vicenda costituzionale e politica dell'Italia, destinata a liquidare la pesante eredità di errori e di rancori che le repressioni autoritarie « fin de siècle » avevano accumulato fino a toccare il limite estremo della sommossa popolare, non ridotta a caso sporadico, ma qualificantesi come protesta sanguinosa e denuncia drammaticamente eloquente di una condizione di malessere sociale ed amministrativo, da cui agevolmente era dato inferire il fallimento completo di un'intera classe dirigente e dell'indirizzo politico da essa avallato ed imposto.

Nella generale crisi dei poteri e degli istituti statuali allora intervenuta era emersa la necessità di restituire alla sua funzione preminente e responsabile l'organo nel quale veniva ad identificarsi la peculiarità stessa del sistema parlamentare, e cioè il Gabinetto, definendo la sfera delle sue attribuzioni e competenze e profilando nitidamente ed a tutto rilievo la figura del Presidente del Consiglio, con un estremo sforzo di razionalizzazione del complesso delle potestà ad esso pertinenti, non tanto al fine di creargli il letto di Procuste dei limiti categorici della sua azione politica ed amministrativa, quanto per assicurargli la base costituzionale di una attività direttiva ulteriormente caratterizzata e distinta, tenuto conto soprattutto del fatto che la realtà sociale, profondamente mutata rispetto all'epoca preunitaria o immediatamente postunitaria o al momento della conquista del potere da parte della sinistra depretisiana, imponeva in via perentoria immediati ed accorti condizionamenti legislativi. Nè questi erano possibili, ove non si fosse dato luogo ad una accentuazione in senso unitario e solidale dell'armonica funzione del Consiglio dei Ministri, organo collegiale destinato sempre più a ruotare intorno all'asse costituito dal suo *leader*, personificazione non solo formale dell'intero Gabinetto, ma regista effettivo e demiurgo dell'indirizzo politico.

Da siffatte esigenze, congiuntamente costituzionali e politiche, trae la sua ragion d'essere il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 sulla determinazione degli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei Ministri.

Il documento non si impone, in via assoluta, per il suo carattere di totale novità, chè anzi vi si incorporano, a mo' di stratificazioni successive, le disposizioni dei precedenti decreti che prendono nome dai rispettivi ispiratori: e cioè quello D'Azeglio del 21 dicembre 1850, quello Ricasoli del 28 marzo 1867 (abrogato il 28 aprile dal Rattazzi) e quello Depretis del 25 agosto 1876 (1).

Tuttavia l'evoluzione degli istituti appare chiara ed incontrovertibile, tale cioè da portare alle estreme conseguenze quel processo di normativizzazione dei poteri del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio, che nel 1876 era risultato ormai avviato con una incisività che fa spicco, se si tiene presente la cauta pratica costituzionale che aveva contraddistinto in materia la condotta politica della Destra storica, sulla quale operavano le suggestioni del sistema inglese, recalcitrante a fissare in regole scritte ciò che meglio si riteneva di poter affidare alle « conventions » tradizionali di una prassi secolare.

Nello schema costituzionale statutario, pieno di reticenze ed improntato ad una sorprendente laconicità, si faceva menzione dei Ministri, ma non dell'organo collegiale che quelli avrebbe dovuto comprendere, nè tanto meno del Presidente del Consiglio, che pure non doveva risultare figura sostanzialmente nuova, ove si rifletta alla realtà del precedente regime legitimistico, in cui emerge la personalità di un Solaro della Margherita. Si intuisce, pertanto, per quanto sfumata, l'orditura collegiale, ma la si viene a presupporre come acefala. « Si vedevano i membri del Governo — osserva il Marongiu — e non si vedeva il Governo, le parti e non il tutto. Nè si vedeva il suo capo, presidente del Consiglio o primo Ministro che dir si volesse. Eppure la storia costituzionale italiana è stata spesso — quasi sempre — dominata dalla personalità dei presidenti del Consiglio » (2).

Ma le concrete esigenze che insorgono dall'immediato processo di chiarificazione che viene ad instaurarsi nei rapporti fra i poteri dello Stato impediscono la cristallizzazione del Gabinetto nella formula di prima applicazione della norma dello Statuto, secondo la quale sarebbe venuto a prospettarsi come un Comitato esecutivo della prerogativa regia e pertanto qualificato in senso amministrativo più che autonomamente politico e costituzionale.

In concomitanza con il processo di individuazione unitaria e solidale, piuttosto circospetto e graduale, ma innegabile, del Gabinetto, si svolge quello della distinzione del Presidente del Consiglio rispetto agli altri colleghi, in virtù di un *moralship* rivelatore di maggiore autorevolezza ed influenza, ma non traducentesi ancora in chiara preminenza gerarchica.

Di codesta situazione politica si rinviene la regolamentazione giuridica nel decreto D'Azeglio del 1850, nel quale timidamente si delinea la figura del Presidente del Consiglio come esponente dell'indirizzo politico di Go-

(1) I decreti suddetti, oltre al R.D. 14 novembre 1901 che costituisce materia del presente esame, verranno riportati in appendice nel prossimo numero.

(2) MARONGIU A., *Formazione storica unitaria ed ordinamento dello Stato italiano*, Ed. Marzocco, Firenze, s.a. (ma 1954), p. 28; v. anche: PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951 (si rinvia alla bibliografia ivi contenuta).

verno e « defensor » dello stesso nei confronti della Corona, del Parlamento e del Paese. Soltanto, però, al Cavour è dato, con la prepotenza nativa del temperamento di *leader* che gli è proprio in grado incomparabile, conferire al ruolo un contenuto che va molto al di là delle prescrizioni normative: ma sarà anche questa testimonianza della statura dell'uomo, perchè dopo di lui « i generali di Alessandro » non riusciranno a conseguire il confluyente centripetismo dei poteri di governo che permise al Conte un decennio di costruttiva e rivoluzionaria azione politica e diplomatica.

Costretti a tener conto della natura abortiva del decreto Ricasoli del 1867, reso inoperante dal controdecreto Rattazzi che a distanza di un mese dalla promulgazione lo abrogava, indicheremo nel decreto Depretis dell'agosto 1876 un deciso passo in avanti compiuto verso la trasformazione del « primus inter pares », quale era stato considerato fino a quel momento il Presidente del Consiglio, in « un indiscutibile superiore in gerarchia politica » (3); nè si trattava tanto, come, sia pure in forma dubitativa, l'Arangio Ruiz, poi ripreso dal Cilibrizzi, tenta di accreditare, di un espediente cui il Depretis si vide indotto a ricorrere onde arginare le intemperanze del Nicotera verso compagni ed amici, quanto piuttosto dell'esigenza codificativa della stessa formula di Governo parlamentare che la Sinistra intendeva far valere fin dal suo avvento al potere, quasi presaga di recare entro il suo organismo medesimo la fragilità disgregativa che ne caratterizzerà l'azione politico-amministrativa.

Lo scettico Depretis, futuro genio dell'operazione trasformistica, vuol premunirsi per quanto possibile dei danni conseguenti alla paventata disarticolazione della compagine del Gabinetto con la disciplina preventiva ed istituzionalizzata delle attribuzioni e competenze del Presidente del Consiglio, ben conscio di non poter contare su quello spirito di corpo quasi monastico che distinse la Consorteria assicurandole un lungo ed incontrastato dominio nel reggimento della cosa pubblica.

Il decreto 25 agosto 1876, fatto firmare dal Depretis a Vittorio Emanuele II mentre il Parlamento era aggiornato per le vacanze estive, ebbe le caratteristiche del classico temporale della calda stagione.

Parve però passare tra l'indifferenza quasi generale, eppure esso si arrogava, come fu detto, poteri quasi « costituenti » (4). Gravi riserve avanzerà il Chimienti circa le ragioni che avevano motivato il decreto, riscontrandovi pecche rilevanti, specie per quanto riguarda l'inclusione tra le nomine, che il Consiglio dei Ministri è chiamato a deliberare, di quelle dei senatori. « Non possiamo esimerci dal dire — egli scriverà — che un "decreto reale" su questa materia, in cui dovrebbe lasciarsi libera l'azione lentamente modificatrice della consuetudine, non era assolutamente necessario » (5).

Invero, non *per legem* ci si poteva illudere di garantire il soddisfacente funzionamento di un organo, a costituire l'autorità del quale doveva concorrere in via preminente il complesso delle personali attitudini politiche, nè sarebbero bastati coturni a sollevare di una spanna un pigmeo, nè sarebbero

(3) ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, p. 299.

(4) CHIMIENTI P., *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, Roma, 1898, p. 122.

(5) CHIMIENTI P., *op. cit.*, p. 121.

valse « maschere tragiche » a dar risonanza autorevole ad una voce flebile o pressochè inintelligibile; tuttavia riteniamo per certo che il decreto Depretis obbedisca ad un calcolo preciso di valutazione politica che permette di confidare nella remora normativa, entro limiti, s'intende, ben definiti, per poter contenere il frazionismo e lo scissionismo che distinguono la realtà della Sinistra storica — e purtroppo anche quella delle formazioni governative liberali prefasciste — entro la compagine, unitaria per definizione, del Gabinetto.

Il ruolo, classico nella sua tipicità, del *leader* del Gabinetto politico era stato delineato da Gladstone con parole che tuttora conservano un loro sapore attuale: « Il Capo del Governo inglese non è un gran Visir. Egli non ha, propriamente parlando, alcun potere speciale sui suoi colleghi, e, nelle rare condizioni nelle quali il Gabinetto addiviene alla votazione per determinare la sua condotta, il voto del Capo è uguale a quello di ognuno degli altri. Ma è sul parere di questo che il re nomina e congeda i ministri ». Quindi, dopo aver precisato che « nessun atto di qualche importanza può essere maturato o anche soltanto progettato, senza che il Capo ne abbia cognizione personalmente, ed ogni affare rilevante sarà prima a lui sottoposto che all'intero Gabinetto », mentre, d'altra parte, « il primo ministro non ha menomamente la facoltà di imporre il suo volere ad alcuno dei suoi colleghi nel Dicastero che gli appartiene », Gladstone conclude: « il suo Governo non deve essere che di influenza, eccettuato il caso di complotti che nemmeno devono essere mai sospettati. Insomma non vi è, a mio credere, nel mondo una cosa così grande che getti un'ombra così piccola, e non è mai esistito un uomo che abbia tanto potere con un titolo così modesto ed una prerogativa formale così limitata » (6).

Sulla stessa linea di giudizio si muove l'Arcoleo, quando attribuisce alla influenza, più che alla possanza, la qualità caratteristica del *leadership* nel Gabinetto: « Ciò non toglie, egli osserva, che in casi speciali... il primo ministro riassuma o diriga tutte le funzioni del Gabinetto. Nè è già sottrazione di poteri dei singoli membri, ma complemento. Il suo voto non conta più degli altri; ma il suo consiglio prepondera a misura della sua capacità » (7).

All'inizio del secolo XX, con il decreto Zanardelli del 14 novembre 1901, la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio si rafforza e si amplia, acquistando rilievo sempre più autonomo nell'ambito dell'organo collegiale che in lui si incentra e da lui trae impulso vitale in senso politico ed amministrativo.

Anche questo decreto, come quello precedente del Depretis, si colloca all'inizio di un nuovo corso politico e la sua importanza non si limita a rappresentare il « manifesto » normativo di un indirizzo di Governo in antitesi col passato; sussistono, infatti, a giustificarlo, preoccupazioni gravi e di immediata concretezza riferentisi al particolare aggregato che in forma di coalizione ha dato luogo alla formazione del Ministero Zanardelli-Giolitti. Si tratta della

(6) GLADSTONE G., *Consanguinei d'oltre mare*, p. 223-224 (in *Bibl. Sc. Pol.*, vol. VI, p. I).

(7) ARCOLEO G., *Il Gabinetto nei Governi parlamentari*, Napoli, 1881, p. 30.

confluenza, grosso modo, di cinque tendenze non certamente omogenee che variegano con le loro commisure evidenti la struttura del Ministero (8).

La « ratio » del decreto Zanardelli è prima ancora politica che costituzionale e risiede nell'urgenza manifesta di impedire esorbitanze dalla linea unitaria dell'indirizzo governativo che il Gabinetto si è impegnato ad attuare, evitando che i Ministri battano moneta ciascuno per proprio conto col conseguente indebolimento della solidarietà ministeriale.

All'armonica stesura del fondamentale documento che reca il nome dello statista bresciano e col nome l'impronta della sua dottrina di giurista sommo — e mai come in questo caso il superlativo appare congruo e pertinente — apporta il contributo solido della sua preparazione amministrativa Giovanni Giolitti, per il quale lo Stato non è un'astrazione, ma un organismo vivente con le sue leggi biologiche e le sue idiosincrasie, con la sua capacità di resistenza ed i suoi punti deboli che egli ha conosciuto in tutta l'ampiezza del quadro di comportamento, conseguendo, attraverso la lunga pratica con il mondo della burocrazia di ogni livello, da quello più modesto a quello più elevato ed importante, una cognizione della realtà amministrativa dello Stato così perfetta e priva di pregiudizi da apparire scienza più che esperienza.

Nato, pertanto, come *tabula* dichiarativa di attribuzioni e competenze che disponga in concreto il Ministero Zanardelli-Giolitti a condurre la sua politica con la chiara visione del giuoco delle parti e delle connesse responsabilità, il decreto del 1901 presume, d'altro canto, di voler disciplinare, sul piano costituzionale, le aree di espansione attiva dei poteri di Governo in corrispondenza all'avvertito bisogno di dar mano ad una programmazione politica ed amministrativa di lungo respiro e di più vasta incidenza sociale. In una prospettiva siffatta si comprende agevolmente che il documento non si limita a recepire e ad integrare le disposizioni passate relative alla materia medesima, ma mira a costruire una nuova architettura istituzionale dei poteri di Governo, che valga meglio a realizzare la *reductio ad unum* delle varie manifestazioni della vita dello Stato, raccordandole, per tramite di un invisibile ma sussistente cordone ombelicale, al centro motore rappresentato dal Gabinetto.

Certe sintomatiche disarmonie, rilevatesi con impietosa evidenza nelle « ore bancarie » della crisi di un decennio prima, che aveva scosso le fondamenta dello Stato e gettato ombre equivoche persino sulla Corona, dovettero colpire in modo particolare l'attenzione di Giolitti, che in quella vicenda svolse un ruolo primario. Ora, nel dispositivo del decreto, è patente la ricerca di cautele atte a premunire dal pericolo di disfasie del genere con un più organico ed efficiente controllo sugli istituti di emissione e di credito.

Nessuno, a quanto ci consta, si è soffermato a valutare nel suo giusto significato questa parte importantissima delle disposizioni del decreto, ma a noi non è potuta sfuggirne la rilevanza: nè può sembrare azzardato riconoscere nella regolamentazione giuridica di questo aspetto della vita economica

(8) GOUET Y., *De l'unité du Cabinet parlementaire*, Ed. Dalloz, Paris, 1930, p. 246. « Coalizione di Sinistra, comprendente un uomo di Destra, Prinetti, più gli ex ministri della guerra e della marina. I 5 gruppi che lo compongono, non si intendono... Zanardelli è vecchio, Giolitti lo sostituisce di fatto ».

del Paese la « sigla » giolittiana, tanto è chiara la filiazione normativa dalla concezione amministrativa dello statista di Dronero.

Un secondo aspetto saliente del decreto è costituito dalla decisione di riservare la deliberazione sulle nomine dei senatori, oltre che dei Presidenti e dei Vicepresidenti del Senato, al Consiglio dei Ministri, laddove la dizione del precedente decreto depretisiano poteva apparire più equivoca, riferendosi alle nomine al Senato del Regno da sottoporre a deliberazione del Consiglio dei Ministri, senza ulteriore specificazione.

Vedremo, in seguito, che tale disposizione suscitò una fiera levata di scudi sia nel Senato, portavoce il sen. Vitelleschi con una sua interpellanza svolta nella seduta del 2 dicembre 1901, sia presso l'opinione pubblica e la stampa.

Il terzo punto, che ci preme porre in rilievo nella presente disamina, verte intorno alla deliberazione riservata al Consiglio dei Ministri sulle nomine del Ministro della Real Casa e del Prefetto di Palazzo: autentico *punctum dolens* che trova eco di rimostranza e di rampogna nell'interpellanza suddetta e che pure, secondo noi, non può essere inquadrato nell'ambito di una infrazione di « fair play » commessa ai danni della prerogativa regia — che sono i termini in cui la riduce con un processo di dissimulazione, non sappiamo fino a qual punto « onesta », il sen. Vitelleschi — ma rivela una precisa sua « ragione » politica che ci sforzeremo di rendere, a suo luogo, esplicita.

Sussisterebbe un quarto punto, in certo senso connesso con quello precedente, poichè obbedisce ad una armonica e comune esigenza di razionalizzazione normativa: riguarda le nomine di capo di stato maggiore dell'esercito e del primo aiutante di campo generale di S. M. il Re ed evidentemente intacca pure esso la prerogativa regia nell'esteso senso in cui precedentemente questa si era, in linea costante, fatta valere.

In sede parlamentare il decreto Zanardelli venne chiamato in causa unicamente dall'interpellanza del sen. Vitelleschi, in cui è ravvisabile la difesa di ufficio, sia pure appassionata, di un conservatore, esponente di quella nobiltà che aveva concepito la Corona come scudo dei propri privilegi sociali ed economici e che risultava allineata sulla posizione di difesa della prerogativa regia che, in uomini come Turiello (9) e Sonnino (10), aveva trovato gli ideologi ed i politici.

Il Vitelleschi rileva anzitutto una contraddizione tra la dizione del decreto intesa a stabilire che le nomine dei Presidenti, Vicepresidenti del Senato e senatori si deliberano in Consiglio dei Ministri e lo Statuto, a norma del quale il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, sostenendo che si viene così a determinare un « antagonismo inconciliabile » tra Corona e Governo. Critica quindi aspramente il sistema delle « infornate » di senatori introdotto dal Depretis e ritiene sommamente scorretto l'uso invalso, per cui si evita, non che di consultare la Presidenza del Senato circa le nuove nomine, ma di tenerla avvertita, come accadeva al tempo in cui era il Re a procedere alla nomina diretta. Il Senato, secondo il Vitelleschi, è ormai ridotto ad essere un'emanazione del potere esecutivo: « mutata l'origine e abbassato il livello delle persone — egli afferma rivolto al Governo — il

(9) TURIELLO P., *Governo e governati in Italia*, Ed. Zanichelli, Bologna, 1881.

(10) SONNINO S., *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897.

Senato diventerà una Cancelleria destinata a mettere la sabbia sopra le vostre leggi e sopra i vostri decreti ».

L'accusa diventa più pesante e vivacemente polemica quando il Vitelleschi afferma che mercè il decreto Zanardelli ci si troverà di fronte ad una terza specie di Camera, diversa da quelle di derivazione popolare o di nomina del Capo dello Stato: sarà una Camera creata dal Consiglio dei Ministri e cioè una forma di costituzione della Camera Alta destinata a rimanere unica al mondo.

Riserve e critiche parimenti decise emergono dall'interpellanza al riguardo della nomina del ministro della Real Casa e del Prefetto di Palazzo da parte del Consiglio dei Ministri, pur riconoscendosi la ragionevolezza dell'uso che quelli non siano in « assoluta diffidenza del Governo »: ma, dal premunirsi in tal senso, all'imporre alla Corona tutti gli « ufficiali intimi » con i quali è costretta a vivere in continua dimistichezza, ce ne corre. L'attenersi al secondo divisamento pare cosa invero enorme al « gentiluomo » marchese Vitelleschi. Chè infatti, a suo dire, in questa veste, più che in quella che reca le insegne del laticlavio, egli impartisce una lezione di galateo costituzionale al Governo, in persona dell'on. Zanardelli. « Voi sottraete completamente il Senato all'influenza del Re — conclude questa parte del suo discorso l'interpellante — perchè diventi una creazione affatto estranea a lui, lo circondate di tutte persone di vostra fiducia, e non gli lasciate nemmeno la facoltà di avere un ufficiale intimo di sua fiducia ».

Ma un'ultima accusa egli trova modo di rivolgere al Governo ed è quella di aver sottratto, a cominciare dal Depretis, tutti gli affari internazionali alla prerogativa della Corona, che vi aveva larghissima parte, sicchè, a differenza di tutti gli altri paesi a regime monarchico, nel nostro al Re non è riservato il vantaggio di « poter fare una politica estera ».

Il Presidente del Consiglio Zanardelli, nella sua risposta al sen. Vitelleschi, premesso che nella nomina dei senatori di cui porta la responsabilità ha coscienza di aver dimostrato « temperanza grandissima ed incontrastabile » e che in tema di rispetto delle istituzioni non è disposto ad accettare lezioni, osserva anzitutto che nessun rilievo risulta mosso dall'interpellante alla parte nuova delle disposizioni del decreto, specialmente intesa, con la prevista partecipazione del *leader* del Gabinetto ai disegni di legge ed ai decreti di maggiore importanza, a rendere « effettiva quella solidarietà ministeriale, la quale, dimenticata da lungo tempo in Italia, è nondimeno una delle caratteristiche più essenziali del corretto svolgimento delle istituzioni parlamentari ».

Zanardelli eccepisce inoltre la inconsistenza dei rilievi mossi dal sen. Vitelleschi sull'argomento dei trattati e della politica estera, in quanto le disposizioni del decreto del 1901 sono la trascrizione di norme già incluse in quelli Depretis e Ricasoli. In merito alla questione dei senatori, dopo stringenti argomentazioni, Zanardelli chiarisce che si tratta non tanto, a tal proposito, di improprietà di linguaggio, quanto piuttosto della necessità di quell'« assentimento collegiale » che al Consiglio dei Ministri si richiede prima che la nomina sia proposta alla approvazione del Re, cui la nomina stessa spetta.

In relazione poi all'appunto vitelleschiano circa i gentiluomini della Real Corte, lo Zanardelli, nel sostenere la legittimità del sistema, si richiama al precedente Lanza del 1869, che subordinò l'accettazione di formare il Mini-

stero, cui era stato chiamato da Vittorio Emanuele II, al licenziamento dei tre principali personaggi di Corte: caso in cui si andò al di là della rivendicazione del diritto di nomina. Nella risposta zanardelliana ci si riferiva inoltre alla richiesta di mutamento delle dame della Regina Vittoria avanzata da Robert Peel nel 1839 e posta come condizione dell'accettazione dell'incarico di formare il Gabinetto. E ancora: nella « giunta alla derrata » costituita dall'intervento conclusivo di Zanardelli, che fa seguito alla replica del sen. Vitelleschi, viene citato il precedente del Conte di Cavour, che nel 1854 ebbe a sostenere, innanzi alla Camera, la necessità della firma del Ministro e della sanzione del Consiglio dei Ministri per la nomina a prefetto di Palazzo, trattandosi di « alto funzionario pubblico ».

L'interpellanza Vitelleschi si esaurì, in tal modo, senza alcuna proposta: era stata come un duello per causa d'onore nel quale risultava soccombente la fazione conservatrice, tenera di sonninismo, che mal si adattava a certe interpretazioni dello spirito e della lettera statutori che parevano aver l'aria di attentati costituzionali.

Il decreto del novembre 1901, che, ebbe poi a rilevare l'Orlando (11), « specifica meglio dei precedenti le varie funzioni del Presidente del Consiglio e ne aumenta, per qualche lato, l'autorità », concedendo altresì al Ministero un'influenza sulla Corte Reale col deferirgli la nomina di alcune alte cariche, suscitò echi più o meno immediati e concitati nella stampa, la quale lo giudica diversamente, a seconda degli interessi e delle tendenze politiche di cui si fa portavoce.

Decisamente favorevole appare « *La Tribuna* » (12), che dedica un fondo al problema della Presidenza del Consiglio: vi si sostiene che il decreto corrisponde all'esigenza sempre più sentita di conseguire un'azione del potere esecutivo ordinata, logica, armonica « non solo in se stessa, ma di fronte al Parlamento, come di fronte al Paese », ponendo fine alla situazione di « latitudine » e di « incertezza » con cui antecedentemente si regolavano i rapporti tra i singoli Ministri ed il Capo del Governo, cui faceva difetto un grado di autorità sufficiente per realizzare in concreto l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Gabinetto.

Ma l'accresciuta autorità del *leader* non può determinare squilibri e disarmonie, poichè risulta rafforzata anche quella del Consiglio dei Ministri come corpo collegiale, nè d'altra parte ricorrono gli estremi del sospetto che ci si possa, sia pure gradualmente, indirizzare ad una metamorfosi della Presidenza del Consiglio in Cancellierato, ostandovi la dipendenza, quasi esclusiva del nostro sistema, del Gabinetto dal Parlamento, per non dire dalla sola Camera di derivazione popolare. « L'ideale di un regime parlamentare — concludeva il quotidiano romano — è basato sulla costituzione di partiti saldi e ben definiti e di governi tanto autorevoli, quanto responsabili. Ora, appunto rendendo più efficaci tale autorità e tale responsabilità, si ottiene più facilmente la costituzione di quei partiti; poichè nulla più di un'azione di governo conseguente, razionale, determinata in tutte le sue parti può costringere gli incerti, i variabili, a schierarsi risolutamente contro o pro idee che

(11) ORLANDO V. E., *Principi di diritto costituzionale*, Barbèra, Firenze, 1928, p. 244.

(12) In *La Tribuna*, 18 novembre 1901.

saranno più chiare ed evidenti, e fatti che saranno più significanti. E non sarà questo il minor beneficio del nuovo ordinamento ministeriale ».

Qualche giorno dopo prendeva posizione, in merito al decreto Zanardelli, « Il Giornale d'Italia » (13), che vi ravvisava anzitutto lo « schermo » necessario per difendere il Presidente e l'intero Gabinetto dalla « improntitudine di qualche singolo Ministro »: la storia « intima » di molti Gabinetti succedutisi in Italia negli ultimi quindici anni ed il caso recente di « un importante disegno di legge riguardante la competenza di tre ministri, presentato al Parlamento da uno solo di loro senza che i suoi due colleghi avessero alcuna notizia della parte che li concerneva », starebbero a comprovare la necessità indifferibile di disciplinare meglio la materia.

Si dichiara quindi pretesa illusoria quella di attribuire alle disposizioni del decreto zanardelliano una garanzia di retto funzionamento del governo di Gabinetto, con esclusione per l'avvenire delle crisi extra-parlamentari e parziali, in quanto — osserva l'articolista — « le crisi speciali si verificheranno tali e quali ed avranno soltanto un colorito sempre più extra-parlamentare ».

Il punto di vista nel quale meglio si traduce la negatività del giudizio di marca sonniniana è in coda al pezzo: « La verità è che il decreto del 14 novembre rinforza notevolmente la posizione del Presidente del Consiglio nelle sue relazioni coi colleghi, accentuando il carattere speciale che dalla individualità politica di lui trae l'intero Gabinetto.

In ciò esso contribuirà a marcare la attuale tendenza verso il Governo personale, non certo del Sovrano, ma di chi lì per lì, per arte o per fortuna, si trovi in possesso dell'alto potere ministeriale. La richiesta controfirma del Presidente del Consiglio ai disegni di legge più importanti presentati dai singoli Ministeri avrà almeno questo di buono, che dopo le prime crisi parziali che si verificheranno inevitabilmente, precedute o no da un voto parlamentare, risulteranno ancora più spiccati ed evidenti agli occhi del pubblico i caratteri di quasi irresponsabilità di cui si sta effettivamente investendo ogni giorno di più questo nuovo ed ibrido istituto politico, di creazione tutta italiana, di un Primo Ministero che sta tra il « maire du Palais » dei Merovingi, ed il gran Cancelliere germanico o austriaco ed il Ministro Cardinale degli Stati Pontifici ».

Da parte sua « *L'Osservatore Romano* » (14) tornava due volte sull'argomento con due fondi dal titolo: *Le attribuzioni del Consiglio dei ministri in Italia e Per un'interpellanza*. Nel primo ci si limitava a dar conto dell'interpellanza del sen. Vitelleschi diretta al Presidente del Consiglio in merito al recente decreto, prospettandone i tre punti salienti ed apponendo alla fine il codicillo seguente: « Queste le osservazioni che verranno svolte dal sen. Vitelleschi per avvertire i pericoli a cui si può andare incontro, allorchè Ministeri meno corretti vogliono valersi di queste disposizioni. Osservazioni che per altro hanno tutte il colore ed il sapore di opposizione al presente Gabinetto, i cui rapporti con il Senato furono sempre e sono tanto più in questi giorni tutt'altro che amichevoli e cordiali ».

Nel secondo articolo, che riserva all'inizio ed alla fine strali ironici al « Patrizio Romano » interpellante, non manca lo spunto di una lezione di

(13) In *Il Giornale d'Italia*, 21 novembre 1901.

(14) In *L'Osservatore Romano*, 28 novembre-5 dicembre 1901.

logica giuridica rivolta a chi di dovere: « Può avvenire il caso — vi è detto — ed è avvenuto talvolta che una persona nominata dal re a senatore, all'esame dei titoli necessari o per altre ragioni non ottenga la approvazione o sia bocciata. La Corona, per finzione di diritto — poichè l'esame suddetto è costituzionale —, non soffre alcuna diminuzione di dignità. Ma questa esenzione, diciamo così, ha fondamento nella intrinseca ragione del diritto?

Ogni ragione ed ogni convenienza esigerebbero che, prima di presentare alla Corona la lista dei nuovi senatori, i proponenti si informassero bene dei titoli e dei meriti di ciascuno dei candidati e sottoponessero al Re nomi sui quali non fosse possibile altra esclusione da quella che venisse dal giudizio personale del Sovrano all'infuori. Questo è il nostro modo di intendere il prestigio della Sovranità.

Ma più che nostro modo di intendere, questo è in realtà il *giure* come ce l'ha tramandato la sapienza romana, quella sapienza che fu ereditata dalla Chiesa, la quale allora che ha da eleggere, per esempio, a parte della sollecitudine pastorale del Vescovo di Roma, questo o quel personaggio, messi gli occhi sopra esso, ne ordina regolare processo e lo esclude o lo include, senza che si avveri mai che la nomina finale vada soggetta ad esclusione per fatto di postume Commissioni ».

Il giornale fiorentino « *La Nazione* » (15), di seguito molto largo, come è noto, non esitava ad attaccare con estrema durezza lo spirito informatore di certe disposizioni del decreto Zanardelli ed a perseguirne con forte impegno critico le ragioni costituzionali, pur riscontrando una tal quale misura di saviezza nella determinazione delle nuove attribuzioni dei poteri di Governo, ma lamentando che intorno a quel documento di decisiva importanza si fosse determinato il preoccupante « fenomeno del silenzio ».

Vincenzo Mikelli, estensore di un articolo intitolato *Rex*, poneva in rilievo la manifesta ed antica « disposizione di alcuni Ministeri a diminuire progressivamente, lentamente il potere del Re »: « Nel funesto connubio Nicotera-Depretis si approfittò del nuovo Regno di Umberto — egli precisava — per incominciare a tagliare molti rami dell'albero regio. E tirata fuori dal vecchio bagaglio dei dottrinari francesi la formula che il Re regna e non governa; spolverata per bene col piumino dei neologismi, e colorita a nuovo dai dilettanti di diritto costituzionale, si ridusse o almeno si tenta di ridurre la funzione del Capo dello Stato ad una semplice formalità ».

Meglio sarebbe stato, a giudizio del Mikelli, una dizione sostitutiva di questo genere a quella parte dell'art. 2 che si riferisce alla deliberazione, in Consiglio dei Ministri, delle nomine: « Il Consiglio dei Ministri delibera e vota le proposte, da sottoporre all'approvazione Sovrana, riguardanti le nomine ecc. ». Quanto al tenore degli artt. 7, 8 e 9 del decreto il commento tendeva ad accreditare l'impressione che il capo effettivo del potere esecutivo, almeno in parte, non fosse più, alla stregua dell'art. 5 dello Statuto, il Re, ma che lo fosse divenuto il Presidente del Consiglio « mascherato per l'occasione da Gran Cancelliere del Regno; e dico mascherato — ribadisce il Mikelli — perchè non è così che Bismarck intese ed esercitò questa funzione altissima di Stato ».

(15) In *La Nazione*, 29-30 novembre 1901.

Gravissimi appunti venivano inoltre rivolti a quella parte del dispositivo del decreto (art. 2) concernente la facoltà del Consiglio dei Ministri di deliberare la nomina alle cariche di Ministro della Real Casa, di primo aiutante generale del Re e di Prefetto di Palazzo: « Ciò vuol significare con parole spicciole che al Re si può imporre di tener presso di sè con funzioni delicatissime, di personale fiducia ed intimità, gli individui che il partito momentaneamente imperante, o meglio anzi, nelle presenti condizioni, una pattuglia o un gruppo di pretoriani parlamentari designano per l'uno o per l'altro di questi tre posti lasciati finora alla libera scelta della podestà regia ». Quindi il polemista fiorentino dichiarava di concordare nel giudizio di scorrettezza formale e parziale incostituzionalità riservato al « mal ponderato decreto del 14 novembre » nell'annunziata interpellanza del sen. Vitelleschi, mostrandosi infine disposto a voler credere — ma è solo « fictio » retorica — che l'affrettata compilazione delle disposizioni regolamentative « non abbia permesso di misurarne tutte le conseguenze e prossime e remote », nel novero delle quali, come un macchiaiolo di buona scuola, il Mikelli non esita a profilare il tramonto delle fortune della Corona, istituto che « un giorno potrebbe, in un mite crepuscolo, disciogliersi come dorata nube sul procelloso orizzonte ».

« *La Nazione* » torna sull'argomento con un nuovo articolo di fondo, « Replicando » (16), sempre a firma di Vincenzo Mikelli, il quale trova modo di compiacersi per la concordanza ravvisabile tra lo svolgimento dell'interpellanza Vitelleschi ed i tre punti da lui trattati nel precedente articolo. Dopo aver dichiarato che si sarebbe aspettato, da parte del Presidente del Consiglio, la dimostrazione che « l'eroico Ministero, il quale vive di transazioni e di transizioni » avesse compiuto opera saggia e liberale, definisce discorso tennante e nervosamente inquieto quello di Zanardelli, malamente inteso a « difendere disposizioni che pencolano da ogni parte, e per sostenere le quali ci vogliono ben altro che i travicelli della retorica ».

Il Mikelli, riprendendo criticamente in esame il dispositivo del decreto Zanardelli, ribadisce, a proposito della nomina dei senatori, il concetto che « delibera » equivale a « risoluzione definitiva »; sottolinea quindi che, allorché negli affari internazionali e di politica estera si lascia totalmente in disparte la persona del Re, si offende una prerogativa sovrana che trova consacrazione nello Statuto ed infine, riconosciuta la plausibilità del comportamento di Lanza nel 1869 su di una linea di eccezionalità, sostiene, al riguardo della nomina dei Grandi Ufficiali della Casa Reale, che l'esempio inglese addotto dal Zanardelli non può reggere. Anzi precisa: « Nè Peel, nè Gladstone stesso, nè altri avrebbero mai osato di consacrare con formale decreto un assoluto diritto del Consiglio dei Ministri di nominare i grandi dignitari della Casa della Regina ».

Nel lungo articolo, che taccia di artifici di dialettica parlamentare le argomentazioni zanardelliane, si finisce col sostenere che ad « evitare errori che sono colpe » sarebbe bastato « considerare il Consiglio dei Ministri, in parte come ente autonomo, e tale deve essere — in parte come emanazione del Capo supremo del potere esecutivo, suo consigliere e rappresentante ». Sono quindi evidenti gli estremi di una *contaminatio* con il sistema costituzionale puro, nel quale il Gabinetto è, in sostanza, un comitato della Corona.

(16) In *La Nazione*, 10-11 dicembre 1901.

Il Mikelli, che già si era doluto della congiura del silenzio intorno ad una questione di tanto momento, così conclude: « Se l'on. Zanardelli cita l'Inghilterra, la cito anch'io; ma per dire che là, in quell'antica e celebrata sede di tutte le prerogative reali e di tutte le libertà e franchigie costituzionali, una questione, come questa è, sarebbe oggetto di ardente discussione nella Camera dei Pari e dei Comuni; e lo sarebbe stato già prima da parte di quei potenti e diffusi giornali, che rispecchiano il pensiero e la coscienza della nazione, e la cui autorità è tale e tanta da far vibrare l'eco della loro protesta o della loro censura da Windsor a Winstminter, dalla reggia all'officina, dal palazzo dei lords al tugurio dell'operaio.

Ma là s'intende e si sente la vita pubblica nella sua vera espressione. Là brilla l'astro dell'anima di tutto un popolo, giustamente superbo della sua forza. Su noi incombe invece la nebbia grigiastra delle piccole ambizioni, delle piccole lotte, degli egoisti interessi, e soprattutto, dell'indifferenza indolente ».

Chi non avverte, in questo congedo polemico, lo strano sapore della lirica rampogna carducciana alle insufficienze morali della società politica italiana ridotta nell'angustia effimera del « pezzo » giornalistico?

L'organo dei socialisti, l'« *Avanti!* » (17) aveva preso tempestivamente posizione in occasione dell'interpellanza Vitelleschi gratificando Palazzo Madama di covo di sovversivi: « sovversivi autentici » i conservatori, « che pretendono, poichè essi camminano all'indietro, che tutti li imitino ». Il *leit-motiv* dell'articolo è individuabile nella prospettata esigenza di modificare il profilo reazionario del Senato, a paragone del quale « la Camera dei Deputati può sembrare una congrega di rivoluzionari ». Il giornale socialista insiste sui termini di un dilemma in forza del quale *tertium non datur*. « Il Senato esiste — vi si legge —. Quest'è il fatto semplice a cui la democrazia italiana non ha finora dato gran peso, perchè fino ad oggi il volere dei deputato armonizzava con le vogliuzze reazionarie dei vecchi senatori. Il Senato esiste; e vive estraneo, per la sua composizione, a ogni volontà di elettori, alla quale ora si sottomette perfino la nomina di speciali magistrati, quali i probiviri.

Ed allora una delle due. O il Senato vive sul vecchio tronco della tradizione, cioè fuori da ogni influenza nazionale, epperò oltre la volontà dei Ministri che sono o dovrebbero essere emanazione della Camera elettiva; e può trovarsi in conflitto con tutta la vita nostra, che è parlamentare e popolare, e nel conflitto ha certa la vittoria potendo rigettare le leggi votate dalla Camera elettiva. In tal caso, non potendosi concepire un ritorno all'assolutismo, deve sparire come ingombrante. O, mercè abili infornate, rispecchia fedelmente le idee dei Ministri e della maggioranza dei deputati, e viene ad essere un duplicato ozioso della Camera elettiva. In un caso e nell'altro è superfluo ».

Nel milanese « *Corriere della Sera* » (18), portavoce dei conservatori settentrionali, rilevata l'importanza costituzionale di primo ordine, propria del decreto, si esprime una certa delusione per il fatto che la questione sollevata dall'interpellanza Vitelleschi al Senato si sia risolta in una sorta di bizantinismo semantico, « mera disputa di proprietà di linguaggio e di precisione di parole »; pur riconoscendo che « in rapporti così delicati, come sono quelli

(17) In *Avanti!*, 3 dicembre 1901.

(18) In *Corriere della Sera*, 3-4 dicembre 1901.

tra la Corona e il Ministero responsabile, anche le parole hanno la loro importanza, quell'importanza che gli inglesi chiamano di *rispettosità* » (19).

Ma, quel che preoccupa nella questione del Senato, non è tanto la parte riservata alle parole, quanto quella concernente i metodi ed i criteri di nomina, fonti di incresciosi conflitti e di più incresciose polemiche. Inoltre, per ciò che riflette la nomina del Ministro della Real Casa e del primo aiutante del Re, non può « esservi ingegnosità di argomentazione o richiamo di esempi storici che valga ad attenuare la non buona impressione di siffatta disposizione ed il pericolo che essa include », essendo codeste « faccende che vanno risolte di buon accordo, col massimo tatto, col reciproco rispetto dei poteri e non possono essere regolamentate ».

Ma un riconoscimento di opportunità e di bontà per « parecchie cose » del nuovo decreto non manca nell'articolo, anche se si rimprovera al dispositivo della legge zanardelliana una carenza di « castigatezza » costituzionale che apparirebbe rilevante.

« *La Stampa* » (20) di Torino, da poco acquistata dal Frassati, ma ancora fiancheggiatrice delle posizioni dello schieramento sonniniiano (diverrà tra qualche anno convinta assertrice della politica giolittiana), alla vigilia del suo svolgimento in Senato riconosce all'interpellanza Vitelleschi « un'importanza che trascende i limiti della politica quotidiana e tocca i più elevati problemi della vita costituzionale del Paese ».

La questione riguardante la nomina dei senatori non si può ridurre entro i limiti di un quesito di ermeneutica costituzionale, poichè « chi abbia seguito negli ultimi anni l'evoluzione della vita politica nostra si avvede che l'attribuzione dei poteri ora menzionati al Consiglio dei Ministri non è che la consacrazione per decreto reale di una tendenza non nuova: quella di menomare l'importanza della regia potestà e del Senato a favore della Camera e dei Gabinetti designati dalla maggioranza della Camera ».

Con il decreto Zanardelli sarebbe intervenuta la consacrazione legale di una consuetudine: quella di nominare i senatori in Consiglio dei Ministri e di sottoporre « la nota così combinata all'approvazione reale, che sempre veniva ». Ma, conclude l'estensore dell'articolo, « noi riteniamo che il soverchio accentramento di poteri nel Gabinetto sia da denunciarsi come una *tendenza pericolosa* « cui potrebbe ovviarsi con qualche lieve modificazione formale intesa a « conservare intatti i principi del diritto statutario ».

Di scarsa consistenza si rivelano gli echi suscitati dal decreto Zanardelli nella stampa napoletana, che non seppe uscire dai limiti angusti e superficiali della nota di colore a proposito dello svolgimento dell'interpellanza Vitelleschi al Senato, che pur avrebbe dovuto destare ben altro interesse. « L'on. Vitelleschi — si legge nel « *Roma* » (21) — mentre sembrava fino a ieri Giove armato di fulmini contro il Ministero, al momento della lotta ha dimostrato di avere i fulmini di pasta frolla, il braccio di latte e miele, i piedi di argilla. Fu facile al Presidente del Consiglio affogare l'avversario sotto un diluvio di dottrina e dimostrargli che col decreto sulle attribuzioni della Presidenza del

(19) *Questione di rispettosità*, s'intitola appunto l'articolo.

(20) In *La Stampa*, 29 novembre 1901.

(21) In *Roma*, 3 dicembre 1901.

Consiglio non fece altro che riunire in un documento ciò che era sparso in parecchi atti, che avevano avuto la paternità di D'Azeglio, Cavour, ecc.

Il povero Vitelleschi non s'aspettava di aver contro di lui questa schiera di *sovversivi* ».

Così, con la presa in giro superficiale e le indulgenze al grottesco di mano conformista, si tenta di liquidare — *sine ira et studio* — la delicata partita delle attribuzioni dei poteri.

E lo scarfogliano « *Mattino* » (22) dedica appena poche righe alla vicenda con un frasario trito e privo d'inventiva, degno di un cronista piuttosto sprovveduto che non riesca a tentare di meglio di una *contaminatio* stilistica con il repertorio del collega titolare della critica teatrale: « Oggi — vi si legge fra l'altro — grande rappresentazione al Senato per lo svolgimento dell'interpellanza Vitelleschi... ma è stata una tempesta in un bicchier d'acqua ».

Evidentemente ci si mantiene sulla linea della riduzione che Huizinga opererà della particolare caratteristica originaria dei Parlamenti « *sub specie ludica* ».

Diversa incidenza rivelerà il decreto Zanardelli del 14 novembre 1901 sul piano della valutazione da parte della dottrina contemporanea in senso immediato: l'*Archivio del diritto pubblico* reca una nota molto impegnativa di Camillo Corradini (23) intesa a dimostrare come dall'attribuzione al Consiglio dei Ministri di maggiore e più vasta materia di competenza, dalle più rigorose norme formali e procedurali che mirano ad assicurare sia al Consiglio che alla Presidenza un'efficace disamina dei provvedimenti ed accresciuta solennità nella presentazione stessa dei deliberati, senz'altro sia dato desumere l'accentuarsi della tendenza a « sostituire la responsabilità dell'intero Gabinetto alla responsabilità dei singoli Ministri nell'esercizio delle più alte funzioni politiche ed amministrative nel governo dello Stato ».

In effetti, con la riforma attuata dal decreto, si è voluto porre l'accento più sull'unità organica del Ministero nel suo complesso e sulla sua solidale coesione, riconosciuta dalla facoltà del Presidente di richiamare all'esame collegiale qualsiasi atto dei Ministri singoli, che sulla individualità costituzionale dei Ministri stessi *uti singuli*. Le molte e note critiche rivolte al nuovo decreto, che verrebbe a menomare o a limitare il contenuto stesso della prerogativa regia codificata dallo Statuto, non hanno il fondamento serio che in apparenza potrebbero ritenere, in quanto, come acutamente argomenta il Corradini, la prerogativa della Corona, come ogni altra funzione del governo di Gabinetto, viene ad esercitarsi per mezzo dei Ministri che ne assumono la responsabilità di fronte al Parlamento. « Il concetto di prerogativa — si osserva — nel moderno Stato costituzionale esclude il concetto di diritto personale del sovrano »: *e questo fia sugger..!*

La conclusione cui perviene il Corradini può ritenersi pienamente positiva in relazione all'intima « ratio » ispiratrice del decreto Zanardelli, in quanto le riforme introdotte, lungi dall'alterare i rapporti costituzionali tra la Corona ed il Gabinetto, contribuirebbero a rafforzare la coesione tra i vari membri del Collegio, sviluppando il senso di responsabilità solidale dei Ministri con

(22) In *Il Mattino*, 3-4 dicembre 1901.

(23) V. in *Archivio del Diritto Pubblico*, anno I, n. 1, gennaio 1901, pp. 65 sgg.

l'armonizzazione di « voleri e tendenze » in un'unità organica meglio rispondente alla funzione costituzionale del Gabinetto nel governo parlamentare.

Discutibile costituzionalmente ritiene invece il decreto Zanardelli il commentatore incognito della rubrica dedicata ai fatti politici nella « *Rassegna Nazionale* » (24), poichè « col sottrarre all'arbitrio dei singoli Ministri le decisioni dei più importanti affari da loro dipendenti, mira evidentemente ad impedire che i loro dissensi nascosti si traducano in disposizioni positive contraddittorie, difficili, se non impossibili a revocare ». Nel numero successivo l'argomento viene ripreso con più lungo e circostanziato discorso per sottolineare il valore pratico « non grande » del decreto, esistendo già norme e consuetudini ben qualificate che avrebbero reso superflua la regolamentazione giuridica. Un Presidente del Consiglio autorevole e rispettato — vi è detto esplicitamente — non ha, e non ha mai avuto, bisogno di tali mezzi per seguire, ed anzi per determinare l'andamento di tutto il Governo e per esercitare sopra i suoi colleghi quella ragionevole vigilanza che il suo ufficio gli impone, e che la solidarietà del Gabinetto e l'armonia dell'azione governativa richiedono ».

Le facoltà attribuite dal decreto al Consiglio dei Ministri, *de facto* quasi tutte già gli erano riconosciute, non essendo d'altra parte nè logico nè possibile che un autentico uomo politico avesse dato peregrino spettacolo di sè continuando ad appartenere ad un Gabinetto nel cui seno si fosse verificato il caso di un ministro che di sua iniziativa e senza un minimo d'intesa con i colleghi avesse assunto decisioni di grave momento. « Ma, mentre s'intende questa reciproca ingerenza — continua l'anonimo articolista —, che non esclude la reciproca fiducia ed anzi la fortifica, a noi pare che non s'intenda l'istituzione ufficiale di un Capo del Gabinetto con funzioni quasi sovrane; non s'intende soprattutto l'obbligo formale di sottoporre al Consiglio dei Ministri e al suo Presidente quegli atti che lo Statuto affida esclusivamente al Capo dello Stato, sotto la responsabilità del relativo ministro titolare, quali sono per esempio tutti quelli che riguardano il personale dell'esercito e della marina ». E con drastico vigore si precisa: « Il Re, come capo supremo delle forze militari della Nazione, ha, rispetto a questi due rami importantissimi del Governo, diritti e doveri che nessun Decreto può togliergli »; quindi si ammonisce: « ...e non ci sembra davvero questo il momento opportuno di scuotere, con provvedimenti di tal natura, i legami che devono unire la Corona e l'esercito ».

Consequente al tenore della critica serrata appare la richiesta finale, appoggiata al precedente della revoca dell'analogo decreto Ricasoli, di un emendamento del dispositivo zanardelliano in questa ed in altre sue parti cui Zanardelli medesimo od altro Presidente del Consiglio sia per provvedere.

Di estremo interesse risulta lo studio del Ferracciu (25), col quale si mira a presentare il decreto Zanardelli come il termine di un'evoluzione giuridica dell'istituto che, per essere meglio intesa nel suo preciso significato va posta in relazione con le vicende costituzionali dei similari istituti stranieri, e prima ancora con i nostri precedenti in materia, siano essi abrogati o in vigore.

(24) In *La Rassegna Nazionale*, anno XXIII, vol. CXXII, p. 367, 568-69.

(25) FERRACCIU A., *La Presidenza del Cons. dei Ministri all'estero ed in Italia*, in *Studi Sassaresi*, 1902, p. 64 sgg.

Ormai può considerarsi tramontato il ciclo politico-costituzionale che ritrovava nel *leader* il « *primus inter pares* », l'« *inter minores luna stellas* »: il Presidente è divenuto autentico superiore gerarchico nell'ambito del Gabinetto, non solo per una definizione che più o meno faceva forza ad una realtà costituzionale centrifuga per tradizione e prassi, ma per istituzionalizzazione normativa rigorosamente organica, svolgentesi con la chiarezza di un teorema geometrico dalle soluzioni obbligate.

La pezza d'appoggio giustificativa che pure si rintracciava nel decreto Depretis del 1876 per dare conveniente ragione della « straordinaria ed assorbente autorità personale di qualche Presidente del Consiglio » non risulta più come lo spunto sporadico che serva a razionalizzare il fenomeno politico, ma è questo che consegue il suo inquadramento istituzionale preciso e cogente. Del decreto Zanardelli del 1901 mai più potrà ripetersi quello che Bonghi ebbe a dichiarare del decreto del 1876, e cioè che rimanesse *lettera morta*.

Si spiegano, pertanto, alla stregua della riserva bonghiana, le considerazioni del Dupriez circa l'insufficienza dell'ampia regolamentazione dei diritti e dei poteri del Primo Ministro ad assicurare a quest'ultimo, nel nostro sistema, una posizione stabile: « In nessun altro paese, forse, questa funzione ha subito così profonde vicissitudini. Ora il Capo del Gabinetto, favorito dalle circostanze e forte della grande autonomia di cui gode nel Parlamento impone tutte le sue vedute ai suoi collaboratori e trova in essi degli ausiliari piuttosto che dei colleghi. Ora, dopo aver composto un Ministero di elementi disparati, si trova trascinato in tutti i sensi ed obbligato ogni giorno a cedere all'impulso di tale o tal altro ministro la cui defezione trascinerebbe seco la caduta del Gabinetto. Altre volte infine egli deve dividere la preponderanza nel Consiglio e la direzione del Governo con qualche collega la cui autorità personale e la cui situazione parlamentare non possono accomodarsi ad una posizione subordinata » (26).

Da parte sua il Ferracciu constata la continua oscillazione, sul piano applicativo delle norme, del decreto depretisiano, sì che appare propenso, nel tentativo di spiegazione di quel fenomeno di preponderanza personale, per il quale poi il Giusso (27) accrediterà la formula di « dittatura parlamentare », a riscontrare, più che nell'efficacia delle disposizioni legislative, nelle qualità e nel carattere di individualità politiche come quelle di Depretis e di Crispi, la premessa indispensabile per l'affermazione di un *leadership* consistente.

Il decreto Zanardelli palesa la sua indiscutibile importanza per il significato giuridico e politico che gli è proprio di reazione alla situazione di desistenza costituzionale che si era verificata precedentemente, dato il mancato rigore dell'applicazione pratica delle norme regolamentative dei poteri di governo, sia per il sovrastante peso delle consuetudini sia per le esigenze politiche che via via si erano fatte valere.

Ora s'impone, sotto il duplice profilo costituzionale e politico, una nuova disciplina che, da una parte concentra nel Presidente del Consiglio l'unità e la solidarietà organica del Gabinetto *in toto*, riservandogli la rappresentanza esterna di fronte al Parlamento e al Paese, e dall'altra qualifica il *leader*

(26) DUPRIEZ, *Les Ministres*, Paris, 1892, vol. I, pp. 290-291.

(27) GIUSSO L., *Le dittature democratiche dell'Italia*, Milano, 1928.

come perno e centro di riferimento di tutta l'attività amministrativa dello Stato, della cui uniformità d'indirizzo egli è garante e supervisore. Quella che ne deriva è una chiara subordinazione amministrativa, oltre che politica, dei Ministri al Presidente del Consiglio destinata a rappresentare un'ulteriore razionale evoluzione del sistema: sussiste però un'insufficienza patente di mezzi e strumenti idonei di controllo e di esame. In conseguenza, come osserva il Ferracciu, se appare giustificabile il principio su cui poggiano le nuove attribuzioni, emerge del pari la necessità di realizzare una più efficiente coordinazione ed elaborazione tecnica delle norme giuridiche ed amministrative di maggiore incidenza da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri e del Parlamento. Adeguare gli strumenti concreti alle esigenze che la nuova disciplina degli istituti viene ad imporre vorrebbe dire garantire quella solidarietà ministeriale che Zanardelli indicava, senza ambagi, come condizione essenziale del retto funzionamento del Governo di Gabinetto.

Il Ferracciu, nel riconoscere, quindi, che il decreto del 1901 creando un piedistallo più saldo all'autorità del Presidente del Consiglio viene a corrispondere ad un'esigenza politica diffusa, dissipa timori come quelli avanzati dal Mosca e volti a paventare, nella trasformazione graduale dell'istituto, l'imbocco di una strada che possa menare dritto ad una specie di Cancellierato. Pericolo questo, peraltro, da non considerare come immanente dal momento che sussistono, secondo l'ammissione dello stesso Mosca, le influenze temperatrici della Corona e del Parlamento e si contrappone altresì all'accresciuto potere del Presidente del Consiglio un allargamento della sfera delle attribuzioni riconosciute al Gabinetto come organo collegiale. D'altra parte il decreto Zanardelli non può essere considerato come un'esperienza isolata di costituzionalismo, bensì deve essere inquadrato in un processo di ampia diffusione che caratterizza l'area costituzionale europea e dal quale, come il Miceli osservava, neppure la stessa Inghilterra va esclusa.

Inoltre è dato rilevare che nel decreto del 1901, per chiarissima sintomatologia, si avverte l'esigenza, quasi fisiologicamente scontata, della istituzione di un Ministero della Presidenza del Consiglio (28). Tuttavia, si potrà anche osservare, non ancora risultavano dissipate le prevenzioni che, avverso ad una proposta del genere, condensata in un progetto ministeriale presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 3 aprile 1884, trovarono un autorevole portavoce nel Mordini. Questi, a nome della Giunta parlamentare da lui presieduta, eccepì che l'istituzione di un dicastero della Presidenza del Consiglio avrebbe potuto dar luogo ad un « Ministero mostro », proponendo di ripiegare su più modeste strutturazioni burocratiche, ad esempio quelle di un ufficio di Segreteria.

Così, tre anni dopo, la montagna partorì il classico topolino: in questo caso il decreto 4 settembre 1887 che sanciva la definitiva rinuncia alla creazione di un organo idoneo ad attendere ad una più perfetta elaborazione tecnica delle leggi e al coordinamento unitario dell'azione amministrativa dei Ministeri.

È strano però che l'organismo in Italia tuttora mancante e verso l'istituzione del quale ineluttabilmente sospinge il ciclo evolutivo della realtà poli-

(28) SANTANGELO SPOTO I., *Ministeri e Ministri*, in *Digesto Italiano*, vol. XV, P. II, pp. 409 sgg.

tica ed amministrativa dello Stato, risultasse già costituito nel « malfamato » Regno delle Due Sicilie come Ministero e Segreteria di Stato della Presidenza del Consiglio fin dal 1822, con decreto del 15 ottobre.

Tenuto conto del superamento storico di certi istituti, le « ragioni » di quel remoto decreto possono ritenersi tuttora valide sul piano tecnico: « portare un positivo miglioramento nella suprema direzione dell'Amministrazione pubblica ed una più estesa e matura discussione delle leggi prima di ottenere la reale sanzione ».

Diremo allora che la buona amministrazione ed una avveduta e chiara tecnica legislativa sono imperativi costanti della vita degli Stati: dallo Stato patrimoniale a quello assoluto illuminato, dallo Stato costituzionale puro a quello di diritto.

* * *

Volgendo ormai al termine la presente indagine, non potremo esimerci dal sottolineare un nostro preciso convincimento, suffragato da alcune incontrovertibili caratteristiche della realtà storica. Ed è che la regolamentazione del decreto del 14 novembre 1901 costituisce il frutto di una felice integrazione collaborativa tra due personalità di distinta e contrastante formazione, quelle di Zanardelli e Giolitti, ma disposte a fondere mirabilmente le diverse mentalità, tendenze e « weltanschauungs » politico-giuridiche prima che amministrative, nella concretezza della norma legislativa.

Arcades ambo, è vero. Ma non è chi non veda come nella generale strutturazione del dispositivo del decreto sussistano delle parti in cui si rivelò preponderante il particolare peso del giudizio dell'uno rispetto a quello dell'altro, sì che, mentre nella nuova disciplina degli istituti di credito si afferma incontestabilmente l'esperienza tecnica di Giolitti, e *pour cause*, come abbiamo avuto modo di accennare in precedenza, nella parte riguardante invece la avocazione delle nomine del Ministro della Real Casa e del Prefetto di Palazzo s'impone la direttiva personale dello Zanardelli.

Lo dimostreremo con un ragionamento che dovrebbe riuscire convincente. Lo statista bresciano aveva un conto aperto con il partito di Corte, fin dal momento in cui dovette capitolare di fronte alla politica d'influenza da questo esercitata in ordine alla stipulazione del patto di alleanza che prese il nome di Triplice. « Sussistono due correnti nel gabinetto — scriveva il Mario —: quella della Corte, e segnatamente della Regina, rappresentata dal Mancini, manipolatore del viaggio a Vienna nel palazzo stesso della regina a Capodimonte e il cui portavoce è il « Diritto »; e, quella che gravita verso la Francia e a cui ripugna la mostruosa copula con l'Austria, ed è rappresentata dal Depretis e dallo Zanardelli; e il « Popolo Romano » parla per loro. Ma vincerà la corte » (29).

Zanardelli, Presidente del Consiglio, salda con un'aperta e sostanziale limitazione della prerogativa regia, nella sua sfera più delicata ed intima, il conto *ab antiquo* acceso: le abili giustificazioni che egli adduce nella replica all'interpellanza Vitelleschi, in tutto degne peraltro di quel semidio della curia forense ch'egli sempre fu, possono essere indubbiamente capziose ed in realtà lo sono, nè valgono a sminuire la portata di plausibilità della nostra congettura che dovrebbe apparire particolarmente illuminante.

(29) MARIO A., *Il partito di Corte*, in *La Lega della Democrazia* del 3 gennaio 1882.

A ciascuno il suo: noi diamo a Zanardelli quello che è di Zanardelli. Su quest'argomento specifico Giolitti dovette seguire a rimorchio il « gran veglio »: il suo atteggiamento nei confronti del partito di Corte fu forse più possibilista ed in tal senso si spiegano le amichevoli relazioni intrattenute con Urbanino Rattazzi, che, già scemato di autorità, pure influi sul giovane Vittorio Emanuele III per disporlo a benevolenza nei confronti di una rinnovata attestazione di fiducia in Giolitti uomo di governo, uscito malconcio dall'esperienza condotta un decennio prima e di cui perdurava un'impressione non del tutto favorevole (30). E che così fosse, è provato dal nuovo vigoreggiare del partito di Corte durante i successivi governi giolittiani (31).

La letteratura politica è unanime nel definire il ruolo preminente che è riservato a Giolitti nel Ministero che ebbe alla Presidenza Zanardelli, al punto che quella formazione politica suole essere comunemente indicata con il duplice patronimico. Fu detto che a Zanardelli fosse attribuita la funzione del foderò ed a Giolitti quella della lama, che Giolitti era il « pilota » del Gabinetto ed è indubbia certamente la rilevanza estremamente qualificante della sua presenza nel Ministero della « restaurazione liberale », ma non fino al punto da annullare la personalità, sia pure fatiscante per l'età avanzata e la malandata salute, di Zanardelli.

Il grande giurista trova ancora modo di fare valere la sua dottrina e le sue particolari vedute di fronte al realismo positivo e smitizzato della « ragion di Stato » della quale Giolitti è il nuovo Battista: ma la sua sarà purtroppo una platonica affermazione di principi, chè la politica del Paese tornerà ad incanalarsi sui binari obbligati che il conservatorismo tattico della Corona indurrà a rispettare, sacrificando, se non la lettera, lo spirito del decreto.

Una cosa, però, è certa: Giolitti viene a crearsi, attraverso il dispositivo del decreto che reca il nome di Zanardelli, ma che per la maggior parte è sortito dal suo cervello di demiurgo impegnato a dar vita ad una forma di conciliazione dell'ordine con la libertà, gli « atouts » indispensabili per la guida di uno Stato efficientemente amministrato e centralizzato, il quale trovi unicamente nel Primo Ministro, come ebbe a dire Morley, « the Keystone of the Cabinet arch ».

Quello che, in certo senso, pensava Gaetano Mosca del decreto del 1876 come antecedente atto a dar conto del fenomeno delle « dittature parlamentari » di Depretis e Crispi, a maggior ragione riteniamo che debba valere per concorrere a spiegare la natura del lungo *leadership* giolittiano, che affonda le sue radici non solo nelle peculiari qualità ed attitudini dell'uomo, forse geniale al di là delle dimesse e prosaiche apparenze e degli equivoci che ne fecero un « segno di contraddizione », ma anche e soprattutto nello strumento istituzionale che gli affidò docile e maneggevole — a lui che se ne sapeva servire — la macchina dello Stato.

Sotto questo aspetto il decreto del 1901 fu la *Magna Charta* del giolittismo.

GIUSEPPE DE CESARE

(30) VINCIGUERRA M., *I partiti italiani dal 1848 al 1955*, Roma, 1955, p. 107.

(31) VINCIGUERRA M., *op. cit.*, p. 110 e *passim*.