
I CAMBIAMENTI DI MINISTERO IN ITALIA

SOTTO IL GOVERNO COSTITUZIONALE

DA CESARE BALBO A BENEDETTO CAIROLI

I.

Le norme, secondo le quali si mutano e si compongono i Ministeri nel Governo costituzionale, non riescono, nella loro applicazione, così semplici, come si dice comunemente.

Tutti gli Statuti considerano la nomina e la revocazione dei ministri come una delle principali prerogative della Corona; e chi stia alla loro lettera, e ai criterî ordinari della interpretazione delle leggi, dovrebbe dire che il Re ha la libera podestà di sceglierli a suo personale giudizio. Di fatto però è notissimo che la Corona non può scegliere chi vuole, ma quelli che possano bene adempiere ai doveri del Governo, d'accordo colla Rappresentanza, in una data condizione politica.

Oggi, in Inghilterra, è pienamente accettato il concetto che, quando un ministro o un Ministero non gode più la fiducia della Camera dei Comuni, la Corona, salvo che non preferisca fare appello alla nazione, sciogliendo la Camera, deve nominarne un altro che possa procedere con essa in armonia. Non vale presentemente che goda la fiducia della Camera dei Lordi. Questa ha tuttavia una parte importantissima nella vita dello Stato, può anche far cadere qualche singolo ministro, il cui cambiamento non muti l'indirizzo dello Stato, ma non può fare e disfare i Gabinetti. Però, anche in Inghilterra, il compito della Corona in argomento

non è così passivo e formale come si dice; segnatamente in caso di divisione della maggioranza tra diversi capi, o di non chiara indicazione della politica da essa preferita, e della persona più adatta a consigliare la Corona secondo il sentimento della nazione. Senza dubbio la Corona ha ogni diritto di dimettere un ministro o un Ministero che manchi verso di lei ai suoi doveri, come fu il caso verso lord Palmerston nel 1851. Il principio supremo si è che i cambiamenti o i non cambiamenti dei Ministeri, da parte della Corona, abbiano sempre luogo per motivi che possano esser giustificati in Parlamento.¹

Sarebbe erroneo il dire che tali principî sieno di diritto universale. Nelle repubbliche, almeno negli Stati Uniti d'America, il capo effettivo del Governo è il presidente, i ministri sono i ministri del presidente, gli esecutori del volere del presidente, che li sceglie fuori della Camera, col consenso soltanto del Senato; sono indipendenti dalle maggioranze, dai loro voti di sfiducia. Differenza notevolissima, che ha fatto a un illustre scrittore della scuola liberale contemporanea giudicare il governo costituzionale inglese superiore al repubblicano di America, in fatto di agevolezza organica di governo della nazione secondo l'animo suo, in ogni momento della sua vita, e non già ogni quattro anni ad ogni elezione presidenziale.²

Negli altri paesi sinceramente costituzionali si segue il modello inglese, segnatamente nel Belgio. In Germania però finora i ministri sono considerati prevalentemente come i ministri della Corona. Più volte in questi ultimi anni è accaduto colà che dei ministri sgraditi alle Camere, han potuto durare in ufficio. Vero è che il capo del Governo, il Bismark, dopo il 1866, ha goduto sempre la fiducia della nazione, e questa può dirsi di essersi assoggettata alla sua dittatura. A ogni modo nella scienza e nella pratica tedesca contemporanea vige di più il concetto che la sovranità del capo dello Stato non è ristretta all'esercizio di una molto limitata prerogativa; ma il principe è un capo effettivo, in diritto d'indirizzare lo Stato a sua posta, e i ministri sono gli esecutori

¹ MAY, *Constitutional History of England*, ch. I e II. TODD, *On Parliamentary Government*, vol. I, ch. III. Si noti particolarmente in quest'ultimo a pagina 162 il quadro riassuntivo che fa dei Ministeri inglesi, dal 1782 al 1866, colle cagioni per cui sorsero e caddero.

² BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, ch. I.

della mente del Sovrano. Il Sovrano certo è obbligato alla cooperazione degli Stati del Regno nella legislazione, nelle imposte e nelle altre parti attribuite all'azione parlamentare; ma questa non può imporre alla Corona di rinunciare ai servigi di ministri sgraditi alla maggioranza, e di prendere a consiglieri responsabili i suoi capi. Il potere esecutivo appartiene realmente alla Corona e ai suoi rappresentanti personali.

Nella nostra Italia prevale negli animi il concetto inglese. Però questa generalità di sentimento pubblico è tratta, non dallo articolo testuale dello Statuto, che sarebbe anzi contrario, ma dal concetto teorico della libertà e della funzione della Corona in un libero Stato, quale si è specialmente sviluppato in Inghilterra. Un numeroso partito politico ha lungamente accusato di non perfetta sincerità il nostro governo costituzionale, perchè la Corona troppo a lungo, a suo credere, tardò a porre la sua fiducia nella Sinistra.

Da noi, nelle grandi questioni costituzionali, quando non si stima di far capo esclusivamente a principî astratti, si ricorre (e non sempre esattamente) all'Inghilterra, alla Francia, ad altri paesi; parrebbe quasi che non ci fossero altre sorgenti di diritto. Io sono ben lontano da avversare i richiami alla saggezza inglese. Gneist ha avuto ben ragione a dire che il diritto inglese è per il diritto politico moderno ciò che è il romano per il privato.¹ Pure noi abbiamo oltre trenta anni di vita costituzionale; tre re oramai, successivamente di padre in figlio, han cinto di già la Corona del libero popolo italiano, tredici legislature hanno applicato e sviluppato lo Statuto. Abbiamo dunque più che bastevoli elementi per ricavare autorevolmente l'interpretazione della nostra costituzione, come si fa in Inghilterra, non da concetti astratti, non da una legge o pratica straniera, ma dalle vere fonti in tali casi del diritto politico, la ragione e la coscienza nazionale, quale si è manifestata sotto i suoi diversi re e le sue diverse legislature; e specialmente sotto un regno così lungo ed avvicendato di casi ed eventi difficili e memorabili, quale il regno gloriosissimo del re Vittorio Emanuele, universalmente salutato dalla

¹ GNEIST, *Verwaltung, Justiz und Rechtsweg*. Kap. 1, § 1, pag. 3.

nazione e in tutto il mondo civile come modello di re costituzionale.

Io credo perciò fare opera non inutile esaminando questa parte della nostra storia costituzionale, investigando in argomento il diritto storico, che si è venuto formando nella vita politica della nostra patria.

II.

Il primo Ministero formatosi in Italia sotto il regno dello Statuto porta il nome del conte Cesare Balbo. La serie non poteva cominciare più onoratamente. Importa al nostro fine ricordare il come.

Il re Carlo Alberto, di gloriosa memoria, aveva ereditato il trono dei suoi avi colla pienezza del potere assoluto. Stato in gioventù liberale, mescolato anzi ai casi del 1821, aveva dovuto amaramente espiare quella partecipazione colla accusa di tradimento da parte dei patrioti, coi più persistenti sospetti da parte dell'Austria. E governò a lungo assoluto, procurando sinceramente il bene dei suoi sudditi, e guardingo della prepotenza austriaca. Egli però divideva pienamente i sentimenti della nazione, ed è ben noto, non ostante che avesse a ministri uomini quali il conte Solaro della Margherita, come avesse in cima ai suoi pensieri l'indipendenza nazionale, e come corrispondesse coi patrioti del Piemonte e della Lombardia. Son famosi il suo: *j'attends mon astre*, e il grido che gli proruppe dal valoroso petto sulla bellezza di quel giorno quando, a cavallo coi suoi figli, avrebbe potuto combattere per l'indipendenza italiana.

Quando il movimento liberale moderato, mirante ad accomunare principi e popolo nella grand'opera nazionale, iniziato dal Gioberti col suo *Primato* e dal Balbo nelle *Speranze d'Italia*, trovò un potente aiuto nella politica di Pio IX, atteggiandosi a papa liberale e di spiriti italiani, re Carlo Alberto cominciò col fronteggiare arditamente l'Austria negl'interessi economici del Piemonte e nella occupazione di Ferrara, col dimettere il conte Solaro della Margherita, coll'iniziare alcune riforme liberali in ottobre 1847.

Finalmente, nel memorabile giorno 8 febbraio 1848, promise uno statuto costituzionale, e lo sancì e promulgò

ai 4 marzo. Così poneva fine alla vecchia forma di governo, e iniziava nella nostra patria lo Stato liberò moderno, capitanato dal Re e ricco di organi e di libertà popolari.

Lo Statuto porta, dopo quella del Re, le firme dei seguenti ministri: Borelli, Avet, Di Revel, Des Ambrois, San Marzano, Broglia, C. Alfieri.

Ora vediamo come nasce e si sviluppa il nostro diritto costituzionale in ordine ai mutamenti ed alla formazione dei Ministeri.

Il Re, fondando un così nuovo ordine di cose quale un governo monarchico rappresentativo, vide benissimo che non poteva mantenere il precedente Ministero, comunque i suoi componenti avessero firmato lo Statuto. Dovendosi applicarne le disposizioni, completarlo, vivificarlo, procedere in armonia coi nuovi poteri da esso ordinati, bisognavano uomini che appartenessero ai nuovi elementi che s'introducevano nel governo dello Stato, e ne potessero godere la fiducia. Allora non ci potevano essere Camere le quali coi loro voti illuminassero la Corona, sugli uomini nuovi che meglio fossero intitolati a consigliarla nello esercizio del potere esecutivo e delle sue prerogative. Era evidente che la Corona doveva apprezzare da sè le cose e gli uomini. Essa considerò che la costituzione era il prodotto di quella scuola che si era venuta formando, e la quale riteneva le trasformazioni politiche compiersi e fruttificare fondandosi sugli elementi reali dello Stato, e non sui fittizi. In questa scuola primeggiavano allora Gioberti e Balbo. Il Re scelse Balbo, incaricandolo di accordarsi col Pareto, marchese democratico.

L'esercizio della regia prerogativa in Italia si iniziava nel modo più retto e decoroso. Il Re sceglieva fra i capi del movimento il patrizio illustre, il cui solo nome significava devozione alla Corona, fondamento di tutto, e alla patria, indipendenza nazionale. Balbo e Pareto si circondavano di altri uomini segnalati, la maggior parte patrizi, quali il marchese Vincenzo Ricci, i conti Sclopis, Revel e Franzini, i cav. Boncompagni e Des Ambrois.

Oggi, dopo gli eventi, si dovrebbe senza dubbio osservare che quel primo Ministero peccava in una delle condizioni di un efficace Ministero nei governi costituzionali, la omogeneità nelle idee dei suoi membri. Balbo e Revel da una parte, Pareto e Ricci dall'altra, non avevano sull'in-

dirizzo del governo i medesimi concetti, e ben presto si divisero. Pareto nella discussione della proposta di abbattere due fortezze di Genova, non ebbe alcun riguardo a sostenere in pieno Parlamento contro Balbo, e a gloriarsi di essere, prima che ministro, genovese e cittadino. E non pare esser venuto in mente a lui o ad altri che dovesse ritirarsi da un Ministero col quale non andava d'accordo.

Ma nel marzo 1848 i partiti non erano ancora disegnati e sviluppati, lo Stato libero stesso aveva forse bisogno nella fondazione dei suoi varî elementi, non solo geografici, piemontesi e genovesi, ma anche, diciamo così, aristocratici e democratici. Per parte mia, qualunque fossero stati gl'inconvenienti chiaritisi dipoi, non saprei censurare quella composizione ministeriale; essa era legittima figliuola della condizione politica, e pienamente costituzionale.

Io prego il benevolo lettore di avvertire, che io non fo qui ora la storia del Parlamento e della politica italiana, ma semplicemente studio il nostro diritto costituzionale in fatto di cangiamenti di Ministero. Perciò io debbo soltanto appena accennare agli eventi politici che ne han determinato il nascimento e la caduta.

Il Ministero Balbo non resse agli urti. Per verità io non so qual uomo o quali uomini in quegli anni fortunosi avrebbero potuto guidare la nave dello Stato in porto. I ministri, la Camera e il popolo non avevano esperienza; sovrana di tutto era la retorica, e pur troppo anche la diffidenza, e colla retorica si credeva di cacciar l'Austria; non si aveva allora, e pur troppo non si ha da tutti nemmeno adesso, un retto concetto dei limiti necessari delle libertà, e delle esigenze dello Stato, massimamente in tempo di una gran guerra e di turbamenti interni.

Balbo, ai 26 marzo, adempì al desiderio del Re e della nazione di guerra all'Austria, fece sancire le leggi costituzionali che erano il complemento dello Statuto, presiedè alle elezioni, e con intera imparzialità, convocò le Camere. E sebbene le cose non andassero come si desiderava, e non ostante i clamori dei giornali e della piazza, mantenne la fiducia del Parlamento, infino a che non venne la questione lombarda. Si era accettata l'unione della Lombardia col Piemonte in un solo Regno costituzionale colla dinastia di Savoia, ma avrebbe dovuto rivederne lo Statuto una Costituente nomi-

nata a suffragio universale, e la libertà della stampa e di associazione non avrebbe dovuto aver alcun limite. Nell'intervallo bisognava stabilire il governo delle nuove provincie. La Commissione, di cui era relatore Rattazzi, considerava la Lombardia quasi come un altro Stato, su cui non ostante la unione *immediata* votata nei plebisciti, e l'accettazione della condizione appostavi della Costituente, il Re e il Parlamento non potessero esercitare potere sovrano, e si dovesse reggere da un proprio Governo provvisorio, sotto nome di Consulta, fin tanto che per opera della detta Costituente non si fosse riformato lo Statuto. Il ministro Sclopis (5 luglio) strenuamente combattè questo strano e perniciosissimo dualismo di governo, a Torino e a Milano, e concluse: « Il Governo del Re non può assumere questa responsabilità di impiegare armi, finanze, riputazione, per uno Stato il quale dubitasse di unirsi con lui, e lo dichiaro altamente, questa è una questione di Gabinetto ». La maggioranza della Camera approvò l'articolo della Commissione. Il giorno appresso Revel annunciava che due ministri si erano recati al campo per presentare a S. M. le dimissioni di tutto il Gabinetto.

In suo luogo la Corona formò dal 27 luglio il secondo Ministero costituzionale della nuova Italia, il Ministero Casati.

In esso noi vediamo svilupparsi il nostro diritto a questo modo. Il Ministero Balbo cade dinanzi a un voto della Camera, contrario alla politica da lui difesa. La Corona accoglie le dimissioni e nomina un nuovo Ministero. E poichè la crisi era determinata dalla questione lombarda, e lo Stato non era più il Piemonte, ma doveva essere il Regno dell'Alta Italia, si studia di correggere alquanto il dualismo facendo capo del Ministero il Presidente del Governo provvisorio lombardo, il conte Gabrio Casati. Questi prende a compagni il Paleocapa veneto, il Durini e Plezza lombardi, il Gioia piacentino. Fan parte del nuovo Ministero, oltre degli antichi patrioti Collegno e Moffa di Lisio, i due precedenti ministri Pareto e Ricci, che si erano separati da Balbo e avevano sostenuto la politica più grata alla maggioranza; entrano nel Ministero l'oratore principale dell'opposizione il Rattazzi, e vi si chiama indi a poco anche Gioberti.

Cotesto Ministero ebbe vita breve e infelice. Le sorti d'Italia non si potevano decidere nel palazzo Carignano (tanto più perchè vi prevaleva la retorica democratica) e molto

meno, come pur troppo si pretendeva dai più, negli uffici dei giornali, nei caffè, nei circoli e nelle piazze, ma sui campi di battaglia; e ivi sovraneggiava la voce del cannone non quella dei vuoti tribuni.

Vinti a Custoza, ripiegati con magnanimo ma infelicitissimo concetto strategico a Milano, costretti dall'inesorabile fato della sconfitta allo sgombro della Lombardia ed all'armistizio Salasco, il Ministero, disadatto ad accettare una simile condizione di cose e a governarsi conseguentemente (Pareto anzi protestò contro l'armistizio), si dimise fin dai 7 agosto. Il Re incaricò di formarne un nuovo il Revel, alla sola condizione di accordarsi con Gioberti, il che non potè effettuarsi. Revel, restato solo, ebbe l'abnegazione ai 15 agosto, per l'urgenza inesorabile delle necessità dello Stato, di assumersi la responsabilità di accettare la mediazione anglo-francese, a nome di un Ministero che non ancora esisteva. Questo si formò dai 15, 16 e 29 agosto, ai 16 dicembre 1848, e venne presieduto dal conte Cesare Alfieri di Sostegno; poscia, quando questi stimò ritirarsi, dagli 11 ottobre, dal generale Ettore Perrone di San Martino. Spiccavano, fra i moderati che lo componevano, Pier Dionigi Pinelli, Revel, Boncompagni, il primo vice presidente della Camera, Merlo, e poi La Marmora.

In altri termini, la Corona, la quale nel primo Ministero Balbo aveva chiamato uno dei due capi della parte prevalente, che nel secondo aveva ceduto all'Opposizione, qui, poichè la mutazione proveniva da un voto parlamentare, ma era figlia degli eventi militari, e bisognavano ministri che intendessero la realtà delle cose, sceglie essa gli uomini politici adatti alla nuova e fatale condizione. In verità era impossibile fare altrimenti. Si comincia così a disegnar chiaro nella nostra storia politica il diritto della Corona nelle crisi militari e politiche dello Stato, quando il Parlamento non può dar luce nelle tenebre e nelle incertezze, di apprezzare essa la situazione, e di mettere al timone quelli che stima più adatti; salvo, s'intende, a rendersi essi responsabili davanti al Parlamento del loro governo.

Però si potè vedere a pruova l'impossibilità di reggersi, negli Stati sinceramente costituzionali, dei Ministeri non bene accettati alla Camera dei Deputati. Prevalevano i retori,

e pur troppo si fece allora capo dell'opposizione Gioberti; il Ministero, combattuto da quel gagliardo, bertecciato col nome di Ministero della opportunità, e dei due programmi, il 3 dicembre, sulla petizione degli studenti contro il Regolamento universitario che vietava loro le associazioni politiche, venne battuto in persona del ministro dell'istruzione; vide bene di non potersi reggere, e ai 4 dicembre si dimise.

Quindi ai 16 dicembre un quarto Ministero. Qui vediamo riapparire in tutta la sua schiettezza, ben prima del 18 marzo 1876, la teoria parlamentare normale. Capo dell'opposizione era il Gioberti, la Corona conferisce il mandato a lui, e così si compone il Ministero *democratico*.

Gioberti ne è il presidente, tornano al potere due antichi membri di parte democratica, Ricci e Rattazzi, ne entrano dei nuovi, quali Sineo, Tecchio, Buffa. Il Ministero della guerra, con retto consiglio, è però tenuto da tecnici, estranei al vivo dei partiti. La Camera sciolta poco dopo riuscì in maggioranza giobertiana.

L'Italia attraversava una crisi formidabile. Quasi che non bastasse la guerra coll'Impero Austriaco, si cacciano da Firenze e da Roma il Granduca e il Papa; si vuol formare la Costituente italiana, la repubblica a Roma; e i tribuni credono che decretando Costituenti e repubbliche si salvi la patria, e ignorano completamente che chi aveva vigor militare in Italia era la monarchia e l'esercito piemontese. Gioberti ministro vede allora ciò che gli era stato oscuro da deputato, la vanità della parte politica che lo aveva sollevato al potere. Pensa di evitare l'intervento europeo in favore del Papa, ed impedire la rovina della nazione, intervenendo esso nell'Italia centrale. Quella audace politica sgradita al Parlamento ed agli stessi colleghi, in particolare a Rattazzi, venne reputata un tradimento dalla piazza, e Gioberti nel febbraio 1849 dovè cadere.

Però il Ministero, che era il risultato della condizione parlamentare, resta; solo che ne assume la presidenza col Ministero degli esteri il generale Chiodo. Si rompe la seconda guerra all'Austria, avviene la rotta di Novara, l'abdicazione del magnanimo re Carlo Alberto. Cade il Ministero democratico, finisce il periodo eroico sì, ma tribunizio e

caotico della nostra ricostituzione nazionale, incomincia quello veramente politico, del re Vittorio Emanuele.

III.

Pochi regni al mondo s'iniziarono con così tristi auspici. Perduta la giornata di Novara, disfatto l'esercito, esausto l'erario, lo Stato in balia dell'Austria vittoriosa, il Parlamento sovraneggiato dalla parte radicale, incapace di farsi un giusto concetto della realtà delle cose.

Il re Vittorio fu obbligato dalle circostanze a iniziare il suo regno con un atto di regia prerogativa. Prima di tutto stimando, a ragione, di ottenere migliori patti egli che i ministri o i generali, e di avere maggiore autorità di gran lunga per sostenere davanti al vincitore l'indipendenza e gli ordini costituzionali dello Stato, si recò egli da Radetski a trattare personalmente l'armistizio. La storia ha celebrato la sua fermezza davanti al vittorioso nemico.

Inoltre, l'ultimo Ministero del Re suo padre era il prodotto di una situazione parlamentare politica affatto diversa dall'attuale.

Nella nuova condizione parecchie vie potevano presentarsi al Re. La prima, continuare nella politica bellicosa del Ministero, e della opinione pubblica del momento. Il Re giudicò che fosse insana. Tale era dimostrata dall'esito della battaglia, dal Consiglio dei generali la sera del 23 marzo, quando il re Carlo Alberto ne ebbe in risposta essere impossibile la continuazione della resistenza, e dalla conseguente regia abdicazione; tale era stata ancora riconosciuta dallo stesso ministro al campo presso S. M., il buon Cadorna. Il re Vittorio quindi giudicò non poter scegliere i suoi consiglieri nella maggioranza bellicosa della Camera. Dall'altra parte vi era nel paese il partito retrivo, che avrebbe amato meglio un accordo favorevole coll'Austria, rinunciando alle aspirazioni nazionali e alle franchigie costituzionali. Non occorre dire che il Re non pensò nemmeno a un tal partito, il quale, se poteva sembrare più favorevole in quel momento, lo poneva nel novero dei re spergiuri e dappoco. Egli era fermo nel voler mantenere lealmente lo Statuto del Re suo padre; lealtà

che fu veramente la forza della sua Casa, come la fortuna d'Italia.

Restava la politica del raccoglimento, mantenendo cioè l'armistizio e trattando la pace seriamente. Occorreva però che fosse ben chiaro, che, raccogliendosi, il Re intendeva mantenere intatto lo statuto, ed anche le aspirazioni nazionali. Egli doveva scegliere gli uomini adatti a rendersi responsabili di una tal politica fra quelli che si fossero a essa manifestati favorevoli nel Parlamento e nei Consigli del re Carlo Alberto. Ed essendogli stato suggerito dal Re suo padre il De Launay, stimò affidarsi a lui.

De Launay era un savoiaro, il quale non aveva parteggiato per il nuovo ordine di cose prima del 1848, ma era un leale uomo, e aveva giurato fedeltà allo Statuto come senatore. La sua scelta non era felice, perchè non era popolare, e si diffidava di lui; tanto che con quelle calunnie facili a nascere, a diffondersi e ad accreditarsi in tempi tristi, si diceva persino di essere voluto dal Radetski. Fra i suoi compagni però il Pinelli era vigoroso e vero parlamentare, il significato del suo nome era chiarissimo, raccoglimento e Statuto. Felicissima era la nomina del Gioberti, anche senza portafoglio. Egli aveva da ultimo contrastato la politica che condusse a Novara. Il suo nome era soprattutto salvaguardia di italianità.

Quella formazione di Ministero era conforme al diritto costituzionale, e mirabilmente lo illustra. Il re è ben lungi di esser tutto nello Stato, non può reggerlo a suo arbitrio, e quindi non può imporre ministri a lui graditi contro il sentimento pubblico; ma non è neppure un Grande elettore automatico e meccanico. Nelle crisi dello Stato ha il diritto di formarsi un giudizio sulle sue necessità, nominare uomini atti a governarsi secondo queste necessità, e a giustificare questa politica davanti al paese. Nel caso speciale del marzo 1849, il Re era tanto più intitolato ad usare in tal guisa la sua prerogativa, in quanto che la politica voluta dal partito in maggioranza nella Camera era fallita sui campi di Novara, e non poteva essere continuata.

Il nuovo Ministero fece quello che le circostanze imponevano nei limiti costituzionali; e prima di tutto, com'era suo debito, ai 30 marzo, consigliò la Corona di esercitare l'altra sua prerogativa di sciogliere la Camera, e di con-

vocarne una nuova, affinchè la rappresentanza potesse corrispondere alle nuove condizioni politiche e morali del paese. Ma apparvero indi a poco i vizi dell'affrettata composizione del Gabinetto. Esso, benchè concorde nella politica della pace e della incolumità della costituzione, era discorde in altri punti. De Launay non era atto a presiederlo in quelle condizioni e si vide, a fronte del Pinelli, in minoranza nel Consiglio. Conforme alle buone regole costituzionali, si dimise, mettendo così la Corona in condizione di esercitare la sua prerogativa di scelta in caso di dissensi dei ministri fra loro. Si suggerì al Re di nominare il Gioberti. Questi però, con eccellente consiglio, propose Massimo D'Azeglio, e il Re si rivolse a lui. Spiccavano nel ricomposto Ministero Pinelli, Siccardi, il banchiere Nigra, che aveva avuto la virtù di supplire ai bisogni dell'erario pubblico, affatto esausto, col suo credito privato, e coi suoi impegni personali. Era soprattutto felicissima la nomina di Azeglio, l'uomo politico meno ferito dalle infelici pruove del 1848; liberale, ma di quelli cui abbondava il senso della realtà, caro a tutta Italia, scrittore illustre, galantuomo e patriotta insigne quanto altri mai.

D'Azeglio si condusse con fermezza e saggezza memorabili, e mi rincresce che l'indole di questo scritto mi vieta di ricordare più ampiamente i fatti che resero quel suo primo Ministero altamente benemerito della patria.

Le elezioni avendo avuto luogo, quando gli animi erano ancora, a un tempo, troppo accesi e sfiduciati, gli elettori andati alle urne erano stati pochi, e quelli accorsivi e che ne restarono padroni appartenevano alla parte che si rifiutava a riconoscere il fato delle battaglie, e sognava rivendicazioni immediate impossibili.

Una tal Camera non era atta a intendere le necessità dello Stato, ed a valutare come si meritavano gli sforzi di Azeglio per ottenere dall'Austria nel trattato di pace i meno infelici patti possibili.

Azeglio consigliò al Re alcune modificazioni nel Ministero, che, senza mutarne il carattere, gli agevolassero il compito di ricomporre gli animi, e di ricondurli al riconoscimento della realtà delle cose. Perciò ai 20 ottobre mutò il Pinelli, il quale, sebbene a gran torto, incontrava soverchi contrasti, col Galvagno, cui sostituì nell'agricoltura il

Santarosa. Ai 7 settembre aveva già sostituito nella guerra al Della Rocca il Bava più autorevole; e poichè i suoi disegni di riordinamento dell'esercito non riuscivano accetti al Consiglio dei Ministri, ai 2 novembre gli sostituì il Lamarmora. Aveva anche preposto ai lavori pubblici il Paleocapa, illustre emigrato veneto.

La solenne discussione sul trattato di pace di Milano dei 6 agosto 1849, finalmente ebbe luogo in novembre. Balbo, che pure aveva pronunciato le famose parole riuscite profetiche, che il Piemonte non concludeva una pace ma una tregua di dieci anni coll'Austria, proponeva di votarlo senza discussione, ed era di certo il partito più virilmente decoroso; ma non fu ascoltato. Carlo Cadorna invece manifestò di accettarlo, ma, preoccupato della sorte degli emigrati lombardo-veneti, propose di sospendere la deliberazione, finchè con una legge non si fosse determinata la loro sorte. Era una proposta dettata dal cuore, ma non conforme alle necessità dello Stato, le quali richiedevano la pronta determinazione della gran questione. Azeglio la respinse, la Camera tuttavia l'accettò con 72 voti contro 66.

Due vie costituzionali si presentavano allora al Re. L'una, quella del liberalismo o del costituzionalismo volgare, di mutare il Ministero, prendendone un'altro nelle file della maggioranza de' Deputati, il che importava una nuova guerra all'Austria; l'altra di esercitare di nuovo la prerogativa, che appunto, nella giusta previsione di tali condizioni, lo Statuto gli attribuisce, di sciogliere la Camera e fare un nuovo appello alla ragione degli elettori. La Corona si appigliò a questo secondo partito, e certo era nel suo pieno diritto. Azeglio allora consigliò alla Corona il real proclama dei 20 novembre 1849, che porta nella storia il nome famoso di proclama di Moncalieri.

L'illustre uomo vi aveva fatto parlare al Re un linguaggio risoluto e severo; fino ad accusare gli elettori, e la Camera uscita dai loro scarsi voti, di non avere adempito al dover loro; e fino a dichiarare che «se il paese, se gli elettori mi negano il loro concorso, non su me oramai ricadrà la responsabilità del futuro, e nei disordini che potessero avvenirne non avranno a dolersi di me, ma avranno a dolersi di loro».

Il Re, sebbene coperto dalla responsabilità del suo primo

ministro, interveniva personalmente in favore della politica da lui consigliata.

Era un atto ardito, e straordinario come le circostanze, soltanto per esse giustificabile, e che la storia ha pienamente giustificato. Un giudice competentissimo fra tutti, il Cavour, nel suo celebre discorso dei 16 aprile 1858, rendeva all'Azeglio il più ampio tributo di lodi e di riconoscenza nazionale per la sua politica riassunta in quel proclama. Egli salvava il paese, facendo fare alla Corona un appello diretto alla ragione dei suoi cittadini. Sempre però si vede in tutto questo lo stesso concetto giuridico, dell'agosto 1848 e del marzo 1849. La Corona, nelle grandi crisi dello Stato, non si governa automaticamente secondo i clamori di una piazza, e di una Camera partigiana; ma esamina la realtà delle cose e la necessità della cosa pubblica, e, come aveva già conferito, mantiene la sua fiducia agli uomini più adatti a corrispondervi. Beninteso che questi uomini si presentano lealmente agli elettori, dinanzi ai cui rappresentanti dovranno poi giustificare la loro politica.

La nuova Camera confermò le previsioni, e così il Re poté mantenere quel Ministero al governo con perfetta costituzionalità.

Azeglio fu primo ministro dal 7 maggio 1849 al 4 novembre 1852, ma durante questo periodo fu capo di due successivi Gabinetti. Il primo andò fino al 17 maggio 1852. Egli godeva oramai la fiducia della maggioranza della Camera, la Corona gli mantenne la sua, e non ci sarebbe luogo a discutere. Avvennero in questo intervallo, oltre i già notati, parecchi mutamenti di ministri con altri anche di altre provincie italiane, quali Gioia e Farini, ma che non alterarono il carattere del Gabinetto. Il mutamento più importante fu, alla morte di Santa Rosa, la nomina (11 ottobre 1850) al Ministero di agricoltura e commercio, e poi a quello delle finanze, di Cavour. È celebre a questo proposito la previdenza del Re, il quale avvertì Azeglio, quando gli propose essa nomina, che il conte gli avrebbe ben presto tolto di mano tutti i portafogli.

Il fatto che addusse il secondo Ministero Azeglio, in maggio 1852, è celebre nella moderna storia politica della nostra patria, pure deve esser qui ricordato.

Il Ministero D'Azeglio aveva mirabilmente adempito al

compito suo. Il trattato imposto dalla ineluttabile necessità degli eventi era stato votato costituzionalmente, l'ordine era stato rafforzato, l'esercito risorgeva sotto Lamarmora, la finanza sotto Cavour, le riforme erano state notevoli sotto Siccardi, gli animi si erano calmati. In questo periodo Azeglio era stato preziosissimo. Ma incominciava a sentirsi un altro bisogno: quello di svolgere ed indirizzare le forze che si venivano ricostituendo ad una politica più risoluta. Ora, della parte ministeriale, alcuni più inchinevoli ai principî conservativi e alla pace colla Chiesa, volevan ristare, altri no; d'altra parte nella Opposizione ve ne erano di quelli, i quali, smesse le antiche ubbie, avrebbero volentieri appoggiato il Governo se procedeva più innanzi. Cavour pensò che allo Stato si convenisse oramai una politica più progressiva ed attiva, e se a questa non avessero voluto consentire gli amici dell'estrema Destra, il Governo poteva benissimo appoggiarsi sul Centro sinistro, nel quale primeggiava Rattazzi. Quindi l'accordo formatosi tra loro, al di fuori di Azeglio, e palesatosi in pieno Parlamento nella discussione ai 5 febbraio 1852, sul progetto per modificare la legge sulla stampa nei reati contro i sovrani stranieri, per sottrarli al giudizio dei giurati. Questa evoluzione fu detta dal Revel il *Connubio*, e la parola restò famosa.

Il presidente ed il ministro dirigente non andavano più d'accordo; la crisi ministeriale era inevitabile. Scoppiò nel maggio 1852. Morto il Pinelli, presidente della Camera, la parte di Azeglio, agli 11 maggio, volle sostituirgli il Boncompagni, che ebbe voti 52; Cavour dall'altra stimò appoggiare Rattazzi, che ebbe voti 74. Quindi recriminazioni in Consiglio dei ministri, e dimissione generale ai 16 maggio.

In questa situazione parlamentare, della divisione del Ministero e dell'antico partito ministeriale tra Azeglio e Cavour, il Re, pensando che Cavour doveva bensì venire, ma che non era allora opportuno, stimò di usare la sua regia prerogativa preferendo, nell'interesse dello Stato, al capo della nuova maggioranza il capo dell'antica.

Vero è che Cavour stesso giudicò che le esigenze della politica estera richiedevano che restasse egli fuori del Ministero, e sconsigliò dal rifiutare l'Azeglio. Così si ebbe ai 22 maggio 1852 il secondo Ministero Azeglio. Rimasero in esso gli antichi ministri Pernati, Paleocapa e Lamarmora;

ne uscirono Cavour, Farini e Galvagno; vi entrarono il Dabormida, il Boncompagni, e alle finanze il Cibrario, troppo inferiore al Cavour. Ma non si potè reggere, non corrispondendo all'attuale condizione politica. La Camera, ai 5 luglio 1852, aveva votato il progetto sul matrimonio civile, il Senato trovava difficoltà ad approvarlo; e Azeglio, annoiato delle questioni ecclesiastiche, e vedendo di non avere una maggioranza sicura, stimò ritirarsi.

Il capo della maggioranza parlamentare era senza dubbio Cavour. Tuttavia egli stesso, consultato con altri uomini politici dalla Corona, reputando convenire allo Stato, innanzi di addivenirsi alla sua politica, di farsi qualche altro tentativo dalla parte più moderata, suggerì al Re il Balbo, il quale accettò a condizione di aver seco il Revel. Questi però vide più giusto, e giudicò di non potersi reggere. Il Re allora chiamò alla perfine Cavour, che mantenne la più parte dei precedenti ministri, Dabormida, Cibrario, Paleocapa, Lamarmora, ma chiamò seco Ponza di San Martino e Rattazzi.

IV.

Cavour fu presidente del Consiglio dal 4 novembre 1852 fino all'accettazione dei preliminari di Villafranca.

In questo periodo i nostri annuari parlamentari distinguono due Ministeri Cavour: l'uno (l'VIII costituzionale) dal 4 novembre 1852 al 1° maggio 1855, l'altro dal 4 maggio 1855 al 19 luglio 1859. Difatti egli compose due Ministeri, ma in realtà non ne fecero che uno; egli fu sempre il ministro dirigente e sempre più prevalente, e fu tale, perchè la Camera dei Deputati, sostenendolo sempre coi suoi voti in condizioni difficili, segnatamente quando ideò e concluse l'alleanza colla Francia e coll'Inghilterra per la guerra di Crimea, lo indicò alla Corona come degno sempre della sua fiducia. Il conte Camillo dal principio alla fine fu sempre ministro rigorosamente costituzionale, godente cioè, a un tempo, nel massimo grado, la fiducia del Re e del Parlamento.

Invano la sera del 18 ottobre 1853 una mano di plebe assalì la sua casa e ne ruppe i vetri; naturalmente il Re giudicò che non era la plebaglia intitolata a disfare i Mi-

nisteri. Sulla fine però di quello stesso anno 1853 vi fu una minaccia di crisi degna di esser ricordata fra i precedenti della nostra vita costituzionale. Cavour aveva ottenuto dalla Camera un progetto di legge sulla Banca Nazionale, per cui le si affidava il servizio di tesoreria; ma venne respinto dal Senato. Cavour rifuggì dal fargli violenza mutandone la maggioranza con quella copia di nuove nomine che han preso il nome spregevole d'infornata. Egli non si dimise avendo la maggioranza della Camera, rappresentante diretta del paese; non volle nemmeno mostrare di avere in picciol conto il voto contrario di un Corpo così eminente quale il Senato del Regno. Si appigliò al partito di consigliare alla Corona di affrettare lo scioglimento della Camera che era in ufficio dal novembre 1849.

Egli però mutò spesso i suoi diversi membri, ora per motivi personali o privati, ora politici. Fu tra questi, nel suo primo Ministero, particolarmente notevole il caso di Dabor-mida, ministro degli esteri. Questi era restio a firmare il trattato di alleanza colle potenze occidentali per la guerra di Oriente, senza aver sicurezza che si sarebbe messo fine ai sequestri posti, contro ogni diritto, dall'Austria sui beni degli emigrati, divenuti cittadini sardi, e che si sarebbero fatte le mutazioni convenienti nello stato politico d'Italia. Cavour, d'accordo col Re, coll'audacia del genio, stimò di potersi assumere la responsabilità del trattato senza codeste mallevemie, e ai 10 gennaio 1855 si pose egli stesso al governo negli esteri. Allora e poi poté sempre fare ogni mutamento nel suo Gabinetto, mantenendosi saldo in sella. Il contrario dei diversi Ministeri a lui succeduti, nei quali troppo spesso si è visto che la dimissione di un ministro, la sostituzione di un altro, è stata foriera della caduta di tutto il Ministero, che pure pareva saldo avanti alla Camera. Nel vecchio Piemonte i partiti erano meglio formati. Governò sotto di lui la parte moderata, la quale appoggiava seriamente il ministro che ne era il capo autorevole ed incontestato. Egli poteva perciò mutare i suoi colleghi ed associarsi quelli che credeva più adatti, senza scuotere il Ministero. Nel Parlamento italiano invece è mancata sempre, dalla morte di Cavour in poi, la compattezza della maggioranza; i Ministeri, anzichè l'espressione libera di un partito concorde nelle idee, sono stati come l'espressione di tanti

gruppi federati nella loro composizione; da ciò è avvenuto che dimettendosi o cadendo uno, l'equilibrio su cui han poggiato si è alterato, e tutto l'edifizio è andato a terra.

Il suo secondo Ministero ebbe questa origine. Ai 17 febbraio 1855 aveva proposto alla Camera dei Deputati un progetto di legge per cui si sopprimevano alcune comunità ecclesiastiche. Approvato dai Deputati, e recatolo al Senato, mentre si discuteva, ai 26 aprile, il senatore monsignor Calabiana, vescovo di Casal Monferrato, a nome dell'Episcopato piemontese e coll'autorizzazione della Santa Sede, propose di offrire al Governo lire 928,417 30.

Questa somma equivaleva a quella cancellata dalla Camera dal bilancio per pagamento di congrue, cancellazione che motivava in parte il progetto di soppressione. L'inaspettata proposta del vescovo senatore mirava ad arrestare e a far cadere la legge. Cavour, incontanente, si levò e disse che la proposta era gravissima, tanto che non poteva dare una risposta a nome del Governo senza una matura considerazione; pregava perciò il Senato di sospendere la discussione. Il giorno appresso dichiarava che quella proposta, attestando le intenzioni conciliative dello Episcopato, richiedeva nuove trattative colla Santa Sede; il Ministero non era alieno dagli accordi, ma non poteva assumerne la responsabilità, e perciò aveva dato al Re la sua dimissione. In altri termini, benchè Cavour avesse la fiducia della Camera, benchè i clericali vi fossero in minoranza, si stimò in dovere di aver riguardo a una parte così notevole dello Stato, e di porre in libertà la Corona di avvisare a ciò che meglio si convenisse in così nuova condizione politica. Si vede bene che il gran ministro, con tutta la superiorità del suo genio, non partecipava alla teoria di considerare la Corona come automatica ancella della maggioranza dei Deputati.

Fu una crisi gravissima. Il Re era afflitto dalle tre visite nella Reggia della Morte, che in 40 giorni gli aveva inesorabilmente portato via la madre, la moglie, il valoroso fratello; e d'ogni parte gli si indicava in quei lutti il dito di Dio.

Egli consultò l'opinione dei più autorevoli uomini, e sulle prime pensò di comporre un Ministero conciliativo, incaricandone Giacomo Durando. Tutti, però, furono con-

cordi nel parere di richiamarsi il Cavour*, il quale così tornò rafforzato a presiedere il Ministero.

Anche in questo secondo Gabinetto, nel corso della sua esistenza, ebbero luogo parecchie modificazioni. Una sola fu importante costituzionalmente. Essendo le elezioni politiche nel 1857 riuscite troppo più favorevoli che non si pensasse ai clericali, l'opinione pubblica ne accusava il ministro dell'interno, Rattazzi. Questi era anche accusato di non avere ben provveduto alla sicurezza pubblica nei moti di Genova dello stesso anno. Cavour lo mutò mettendosi egli stesso all'interno, e ponendo Lanza alle finanze.

Non è mio ufficio di far la storia di quel Ministero che, dall'isolamento e dalle incertezze del 1852, condusse l'Italia alla unione degli animi, sotto la guida del Re, alle glorie della guerra di Crimea e del Congresso di Parigi, all'alleanza francese e alla giornata di San Martino.

Sopravvennero gli inaspettati patti di Villafranca. Tutti sanno come Cavour ne fosse sorpreso e irritato, e le sue acerbe parole al principe Napoleone e al Re stesso. La sua ira era tale che avrebbe voluto che a nessun patto il Re li firmasse. Re Vittorio ebbe maggior senno; non si pose a rischio di lasciarsi sfuggire la acquistata Lombardia, restando solo esposto alla oltrepotenza austriaca. Si accontentò di salvare l'avvenire colla celebre clausola da lui apposta ai preliminari franco-austriaci « *en ce qui me concerne* ».

Per me occorre notare che la discordia tra il Re e Cavour richiese la sua dimissione. Cavour era senza alcun dubbio l'uomo politico italiano che più godeva la fiducia della nazione, ma il Re non accetta i consigli del popolare ministro e si firmano il 12 luglio i preliminari di Villafranca; il 13 successivo il Ministero si dimette. Il Re chiama dapprima un illustre lombardo, il conte Arese, che non riesce; si rende responsabile di quella politica necessaria allo Stato il generale La Marmora, associato al Rattazzi.

Anche in questa crisi spicca chiarissima la felice maniera con cui il Re intese ed esercitò la sua prerogativa nell'interesse dello Stato. Il Ministero non era caduto per motivi parlamentari, la situazione era così nuova che era impossibile prendere lume dal giudizio delle Camere; il Re applicò il suo, salvo a farlo giustificare in Parlamento da

altri uomini politici che vi convenivano, dal generale illustre che era stato il suo capo di stato maggiore nella guerra nazionale, e dall'uomo politico che i Deputati avevano onorato della loro fiducia, chiamandolo a presiedere ai loro lavori.

Il governo di quel Ministero, in quelle difficili e gravi condizioni, fu accusato di precipitazione nella unificazione amministrativa, di incertezza nella direzione governativa e diplomatica; mentre nell'Italia centrale si svolgeva quella grande epopea di saggezza politica che fu la condotta dei Toscani, dei Romagnuoli, di quei di Parma e di Modena, guidati dal Ricasoli e dal Farini. Sicchè, quando il Ministero riuscì a firmare la pace di Zurigo ai 10 di novembre 1859, la posizione mutò. Cavour, che più non sarebbe stato responsabile di quella pace, per la sua immensa popolarità era dall'opinione pubblica imposto come plenipotenziario al nuovo Congresso.

Ma vi erano grandi discordie tra i ministri e lui; egli voleva contro il loro avviso la pronta riconvocazione del Parlamento. Il Re non desiderava richiamare allora Cavour, a cagione delle amare ricordanze di Villafranca, ma cedè anch'egli alla pubblica opinione, così ai 23 gennaio 1860 si ebbe il terzo Ministero Cavour, undecimo costituzionale.

Anche quella crisi ministeriale aveva luogo fuori del Parlamento; questo non era neppure in azione, essendosi ancora sotto il regime dei poteri straordinari. Ma il Ministero cadeva perchè l'opinione pubblica gli veniva meno, e si volgeva al Cavour. Il Ministero nuovo era incontestabilmente costituzionale.

Esso, come tutti quelli di Cavour, subì parecchie modificazioni; alcune sole sono importanti per la nostra questione. Egli non volle istituire il Ministero di agricoltura per decreto regio, ma aspettò che gli fosse votata una legge, che gliene desse previamente i fondi, il che vuol dire che volle chiamare il Parlamento ad approvarne l'istituzione, prima di farla decretare dal Re. In questo mentre il Corsi, che vi era preconizzato, fu ministro senza portafoglio.

Approvata ai 13 marzo 1861 la legge che proclamava il Regno d'Italia, Cavour ai 20 notificò la sua dimissione, ma era per forma. Godendo la fiducia della nazione, il Re naturalmente lo confermò. Il Ministero si ricompose il 21 per farvi entrare degli elementi delle nuove provincie, quali

il Farini, il Bastogi, il De Sanctis, il Natoli. Al Farini, mandato luogotenente a Napoli, subentrò Minghetti.

Ma la questione costituzionale più grave di quel Ministero fu a proposito della contesa con Garibaldi. Il vittorioso generale voleva, fra altre cose, che il Re congedasse Cavour. Il ministro consigliò al Re di convocare straordinariamente il Parlamento, e da esso si fece autorizzare ad accettare le annessioni. In altri termini si appoggiò sul Parlamento per rendere incontestato che non possono i generali, per quanto illustri e vittoriosi, prevalere ai poteri legali della nazione. Il Re, come era suo diritto e dovere, mantenne contro Garibaldi il potere a chi aveva la fiducia del Parlamento. Giusto è pur dire che il generale si sottopose con memorabile semplicità. Quel suo ritiro a Caprera fu applaudito dalla nazione e dal mondo civile.

V.

Il Ministero Cavour continuò fino alla sua morte, ai 6 giugno 1861. Quel giorno nefasto che empì di lutto gli animi italiani, naturalmente poneva il Governo in istato di crisi. Essa avendo luogo per cause non parlamentari, ineluttabili, il Re si governò col suo solito retto criterio. Il Parlamento aveva una gran maggioranza moderata, e una piccola Sinistra. Doveva naturalmente scegliere nella prima, ma questa non aveva un capo riconosciuto, sibbene molti uomini eminenti, quali Ricasoli, Farini, Lamarmora. Scelse il già dittatore di Toscana, che parve meglio indicato dalla condizione politica. Così si ebbe il primo Ministero Ricasoli.

Esso non poté reggere a lungo, e prima se ne ritirò il Minghetti, perchè i suoi progetti di riordinamento interno del Regno, fondati sull'istituzione delle regioni, non parvero accettabili. La maggioranza, concorde sotto Cavour, presto si divise sotto i suoi successori, paragonati ai generali di Alessandro.

D'altra parte gl'impazienti di compiere l'Italia, anche contro il Governo, si erano formati in comitati di provvedimento, e Ricasoli lasciava fare. Interpellatone vigorosamente dal Boggio nella tornata dei 25 febbraio 1862, si difese fondandosi sulle teoriche più larghe intorno al diritto dei cittadini di riunione e di associazione, e contro quello di prevenzione dello Stato. La Camera ne aveva preso atto

all'unanimità; però dopo che molti avevan parlato contro, e lo stesso proponente dell'ordine del giorno, Lanza, aveva interpretato le parole del ministro in senso molto più restrittivo. S'inaugurava nel Parlamento italiano la serie degli ordini del giorno equivoci, che han fatto cadere i Ministeri, non dopo i voti di biasimo, ma dopo quelli di fiducia. Difatti Ricasoli poco dopo si dimise, e nella tornata della Camera dei 7 marzo giustificava la sua dimissione col dichiarare, che aveva dovuto persuadersi di non avere la fiducia della maggioranza.

Anche allora il Re si trovò davanti ad una crisi non determinata da un voto parlamentare, ed esercitò la sua prerogativa nella guisa solita: apprezzando col suo giudizio la situazione, ed incaricando del Ministero l'uomo che gli parve meglio indicato da essa. La pura sinistra era in gran minoranza, e sarebbe stato incostituzionale il preferirla, salvo che non avesse stimato interrogare il paese con nuove elezioni; il partito di destra era scisso fra i varî capi. Il Re si rivolse al presidente della Camera, Rattazzi, piegante a sinistra, il quale accettò, e così si ebbe ai 3 marzo 1862 il primo Ministero Rattazzi, con Durando, Sella, Depretis, Petitti, Conforti, Pepoli, Matteucci, Persano.

Esso nemmeno potè reggere a lungo. Godendo il favore della parte che si diceva più liberale e del generale Garibaldi, sperando dalle agitazioni popolari e da viluppi diplomatici di agevolare la causa patria, egli lasciò dapprima libero il corso ai comitati di provvedimento e a Garibaldi. Ma il generale, minacciando il Veneto, ed esponendo l'Italia a una guerra non voluta allora dalla nazione, il Governo fu costretto a reprimere il movimento di Sarnico, e ai 6 giugno ne era approvato dal Parlamento. Garibaldi andato poscia in Sicilia, e di là facendo il suo quartier generale per assalire i Francesi a Roma, Rattazzi fu costretto a combatterlo e ad arrestarlo colla forza ad Aspromonte (29 agosto 1862). Aveva anche sciolto le Società emancipatrici, e messo in istato di assedio le Province meridionali.

Riapertosi il Parlamento in novembre, la Destra interpellò il Ministero, e vi ebbe luogo dal 20 novembre al 1^o dicembre una lunga ed aspra discussione. La Sinistra lo accusava di aver violato le franchigie costituzionali; la Destra, di aver reso inevitabile la violenza colla precedente

politica di mollezza e di compiacenze, se non di complicità verso Garibaldi. Si propose al Re di sciogliere la Camera, ma egli, ben a ragione, non accettò di esercitare in quella occasione la sua prerogativa. Il Ministero, a mio avviso, con cattivo e non imitabile esempio, stimò bene di evitare la sua imminente condanna, annunciando il 1° dicembre di essersi dimesso.

Rattazzi cadeva, senza alcun dubbio, perchè non aveva la maggioranza, ma per il modo da lui prescelto di cadere, non essendoci stato alcun voto parlamentare esplicito che illuminasse la Corona sul capo riconosciuto dell'Opposizione atto a meglio sostituirlo, il Re pensò dapprima a nominare un Ministero amministrativo; e ne incaricò Pasolini, cospicuo uomo, però non eminente, fra gli uomini politici attivi. Ma, contro l'opinione comune in favore di codesto espediente, si vide ben presto non potere riuscire; per le note ma spesso dimenticate ragioni, che in un regime costituzionale parlamentare non possono governare che gli uomini parlamentari, i quali soli possedendo il cuore e la fiducia della nazione, possono creare un Governo forte, atto a far avere al Governo quell'alta autorità nel Parlamento e nel paese che è indispensabile all'adempimento dei suoi doveri. Il Re chiamò allora Farini. Quella scelta era schiettamente costituzionale. Rattazzi era caduto principalmente per l'opposizione di Destra; era questa che aveva la maggioranza nella Camera. E come essa non aveva un capo riconosciuto da tutti, il Re era pienamente intitolato a scegliere nel suo seno chi gli paresse più adatto. Due uomini politici si erano levati più in alto nel movimento italiano del 1859 e 1860, Ricasoli in Toscana, e Farini, glorioso dittatore nell'Emilia, sebbene non felice luogotenente a Napoli. Il Re aveva provato l'uno nel 1861, provò l'altro nel 1862. Si ebbe così, agli 8 dicembre, il XIV Ministero costituzionale, Farini-Minghetti.

Quella composizione era notevole fra altri Ministeri italiani per i molti segnalati uomini politici di destra che lo componevano, presi però da altre parti d'Italia più che dal Piemonte, quali Farini, Minghetti, Peruzzi, Pisanelli, Manna, Amari. Vi erano inoltre due segretari generali, eminenti ministri futuri, Visconti-Venosta e Spaventa.

Quel Ministero, come tutti gli altri italiani fino al 1871,

era preoccupato dal pensiero di liberare Venezia e Roma. Per la Venezia allora non vi era occasione favorevole, per Roma era impossibile andarci finchè la bandiera francese vi sventolasse. Parve a quei governanti di avviare, se non di sciogliere la gran questione negoziando colla Francia lo sgombro dei Francesi dall'Italia, mediante l'impegno di non assalire e di non fare assalire Roma. La Francia consentiva a liberarsi da quella grave occupazione, che le era addosso come un pezzo di macigno, ma non intendeva di abbandonare il Papa, ed essere fatta risponsabile della sua caduta. Volle perciò qualche guarentigia degl'intendimenti pacifici dell'Italia rispetto al dominio temporale rimasto al Papa. Parve esser questo il trasferimento della capitale. Si addivenne dunque alla famosa convenzione dei 15 settembre 1864, per la quale la Francia assumeva l'impegno di sgombrare Roma, l'Italia quello di non assalirla e di non farla assalire, e di trasferire la sua capitale a Firenze. Il Re, benchè a malincuore lasciasse Torino, accettò i concetti dei suoi ministri; questi però avevano adottato una politica non approvabile dai Piemontesi, e disapprovata dal più eminente fra loro, il generale Lamarmora. Le conseguenze se ne videro alla divulgazione della convenzione. Gli animi dei Torinesi fieramente si commossero; il Governo, lasciatosi sorprendere, non riuscì a evitare lo spargimento, ai 21 e 22 settembre, del sangue cittadino; l'Italia attraversò una crisi dolorosissima, il Re si trovò in uno dei fragenti più gravi della sua vita.

Il Ministero godeva la fiducia della maggioranza del Parlamento. Per coloro i quali credono che l'ufficio della Corona non sia altro che obbedire meccanicamente a essa maggioranza, il Re avrebbe dovuto mantenere loro la sua fiducia, e quindi sostenerli colla forza davanti alla scontentezza di una parte; la quale, per quanto notevole nello Stato, era sempre una città, una regione, non già la nazione. Il Re interpretò altrimenti il suo altissimo ufficio. Essendo al disopra dei partiti regionali e politici, protettore naturale delle minoranze, egli si credè obbligato ad avvisare se la politica di un Ministero, comunque approvata da una maggioranza, non diventasse causa di tali contrasti nella nazione da richiedere sanguinose repressioni; o se non valeva meglio di ridar la pace allo Stato

esercitando il suo ufficio regio di ritirare ai ministri la sua fiducia, dimettendoli e chiamando altri, al suo giudizio, più adatti a comporre a pace gli animi e a ordine lo Stato. Il Re si appigliò a questo secondo partito; quindi si lesse nella *Gazetta ufficiale* d'Italia del 24 settembre 1864, questa memorabile nota: « S. M., avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnate ieri nelle sue mani ». In casi non dissimili, così aveva praticato un altro modello di re costituzionale, Leopoldo I del Belgio.¹

A sostituirlo il Re scelse felicissimamente Lamarmora, che era allora in Svizzera; e che fra i più eminenti uomini politici italiani, come esimio generale nativo del Piemonte, ostile già alla Convenzione, ma modello di patriottismo e di abnegazione, gli sembrò l'uomo più adatto a superare la crisi; mantenendo ed eseguendo la convenzione, e nello stesso tempo ammorzando i contrasti. L'illustre uomo accettò, associandosi segnatamente Lanza, Sella e Jacini.

Questo caso mirabilmente chiarisce ancora di più l'ufficio, il diritto e il dovere della Corona nei cambiamenti dei Ministeri. Il re Vittorio, quando la casa di Cavour era stata assalita dai malcontenti, ragionevolmente non pensò a ritirargli la sua fiducia; più tardi fece lo stesso in altre occasioni, davanti al movimento di Palermo nel 1866, e ai moti dell'Emilia nel 1869 per l'introduzione della tassa del macinato. Nel 1857 si era mutato il ministro dell'interno Rattazzi, che si era lasciato sorprendere dai moti di Genova, non già dimesso Cavour. Davanti al movimento sanguinoso di Torino, gravissimo per le sue cause morali, si governò diversamente. Egli stimò di dimettere il Ministero e nominarne un altro. In una repubblica, un Governo di maggioranza pura, si sarebbe sostenuto armata mano contro una parte dello Stato ribelle. Il felice uso che fece la Corona della sua prerogativa, chiarì l'eccellenza di questa, servì a ridar la pace allo Stato. Il diritto pubblico è impotente a determinare colla precisione del diritto privato i casi di una tale somma prerogativa. Il giurista non può che segnalarne l'esistenza e le ragioni; il suo retto esercizio è questione

¹ PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, pag. 473.

politica; lo storico deve inchinarsi alla saggezza con cui fu usata dal re Vittorio.

La Convenzione fu approvata in novembre dal Parlamento, e il Ministero poté durare costituzionalmente fino al dicembre 1865.

La Camera nuovamente eletta era riuscita assai meno favorevole alla Destra, della prima legislatura italiana. Il suo dominio era divenuto tanto meno sicuro riguardo alla ingrossata Sinistra, in quanto che era scissa in sè, e la maggior parte della vecchia Destra piemontese era ostile. Le conseguenze si videro indi a poco.

Il ministro delle finanze, Sella, aveva proposto come fondamento a colmare lo spaventoso *deficit*, la tassa del macinato, la quale incontrava l'opposizione di tutta la Sinistra e di molti della Destra. Egli aveva inoltre stimato di affidare per real decreto alla Banca il servizio della tesoreria; e anche questo provvedimento era molto combattuto, e dal lato costituzionale, a mio avviso, ben a ragione. Il sagace ministro, persuaso com'era che la salute delle finanze in Italia non poteva aspettarsi se non da una tassa a larga base quale il macinato, pensò essere improvvido di lasciarla respingere dalla Camera, e di riservar meglio l'avvenire facendosi invece condannare sullo accennato decreto.

Ai 19 dicembre 1865, sull'interpellanza Nisco intorno codesto provvedimento, l'ordine del giorno Broglio col quale si proponeva di rinviare la questione alla discussione del bilancio provvisorio veniva respinto da 130 contro 115. Poscia la Camera approvava con 196 voti contro 1 l'ordine del giorno Valerio, col quale s'invitava « il Ministero a non dare esecuzione al decreto 23 ottobre 1865 relativo al servizio di Tesoreria, prima che esso non sia approvato dal Parlamento ». Com'era naturale Sella si dimise, e con lui tutto il Ministero.

Il Re si trovò in questa condizione. Il Ministero era battuto sopra una questione grave e in persona del ministro più importante dopo il presidente; ma non propriamente sopra una gran questione politica. L'Opposizione trionfava per una coalizione con parte della Destra, ma la Sinistra era sempre in minoranza, e si era allora usciti da una elezione generale. Soprattutto Lamarmora era nelle più gravi e gelose trattative per aver la Venezia, d'accordo colla Francia, mediante un'alleanza colla Prussia.

Il Re stimò che non fosse opportuno di render più difficili le trattative, chiamando al potere i vincitori, ma di incaricare lo stesso Lamarmora di ricomporre il Ministero. Il nuovo Gabinetto (XVI) lasciava via Sella, Petitti, Cortese, Natoli; e loro sostituiva altri della stessa parte politica, ma stimati più adatti alla nuova condizione: Scialoia, Pettinengo, De Falco, Berti; manteneva Chiaves, Angioletti, Jacini, che aveva parte nelle trattative colla Prussia.

Anche qui troviamo la stessa politica di re Vittorio. Egli non manca di ossequio ai voti della Camera, accetta le dimissioni di un Ministero che non gode la fiducia della maggioranza, ma nel comporre il nuovo apprezza lo stato e il numero dei partiti, la qualità della coalizione, la condizione politica di Europa.

Il suo giudizio era anche allora felice. Il nuovo Ministero Lamarmora, benchè aspramente combattuto, otteneva la maggioranza nella Camera che aveva respinto il Sella, ma in cui prevaleva sempre la parte moderata. Lamarmora riusciva quindi, fra le più grandi difficoltà, a concludere l'alleanza colla Prussia, e ad assicurare all'Italia la sospirata Venezia. Si meritava così, non ostante l'insuccesso militare di Custoza, il più alto luogo fra gli uomini politici italiani che han fatto la patria, dopo Cavour.

Lamarmora seguì le tradizioni di Cavour, rispetto alla Corona, del 1855. Rimarrà celebre nella storia d'Italia il fatto del tardo tentativo dell'Austria di stornare l'alleanza nostra colla Prussia, facendoci cedere dalla Francia la Venezia alla vigilia della guerra. Lamarmora, per serbar fede all'alleanza, rifiutò. Però si stimò obbligato di offerire al Re la sua dimissione, per metterlo in libertà di adottare quella politica che gli sembrasse in quel difficile momento più opportuna. Dal che si può ricavare il principio che, secondo il nostro diritto storico, nei gravi eventi che mutano la condizione politica interna od esterna, il dovere dei ministri, comunque godenti la fiducia della maggioranza, si è di dar ogni libertà alla Corona di esercitare la sua prerogativa nell'interesse generale dello Stato.

Il Ministero Lamarmora finì ai 20 giugno 1866, per cause estraparlamentari, ma giustificatissime. Egli godeva la fiducia del Parlamento, ma intendeva servire il re e la patria nel comando dell'esercito. Era quindi necessario tro-

vare un altro presidente del Consiglio. Il Re invitò Ricasoli, l'uomo che gli parve più eminente nella parte che aveva prodotto coll'alleanza quella situazione politica, e più adatto a raccogliere gli animi nella guerra nazionale.

VI.

Il Ministero Ricasoli (XVII) durò dal 20 gennaio 1866 al 10 aprile 1867. In questo periodo accaddero degli eventi notevolissimi nella nostra storia costituzionale. Per la conclusione, senza nostra intesa, dei preliminari di pace di Nikosburg tra Austria e Prussia, e per il rifiuto di questa di appoggiarci nelle rivendicazioni di Trento, rischiavamo dopo l'insuccesso di Custoza e il disastro di Lissa, di avere addosso tutte le forze dell'impero austriaco. Occorreva firmare un armistizio, che importava il ritiro dal Trentino, quando ai facili entusiasmi popolari pareva esserne già padroni. Il Ministero tentennava; Lamarmora, al suo solito, se ne assunse coraggiosamente l'impopolarità. Onore ai magnanimi che mettono l'ingrato adempimento del proprio dovere verso il re e la patria, al disopra dei facili applausi popolari che la rovinano!

Acquistata la Venezia, prossima ad essere sgombrata Roma dai Francesi, il Ministero Ricasoli si diè tutto a provvedere a un tempo alla finanza e alla libertà della Chiesa col progetto presentato all'uopo da Scialoia e Borgatti. Il concetto ne era di far liquidare l'asse ecclesiastico dai vescovi, e di dare alla Chiesa cattolica una certa libertà che sarebbe stata invece il loro dominio. Gli uffici della Camera lo riceverono malamente, più ancora il paese; e nel Veneto dovevano aver luogo dei comizi per manifestare la pubblica disapprovazione. Il Ministero, preoccupato dell'ordine pubblico, non volendo che gli umori contrari al progetto crescessero con tali pubbliche dimostrazioni, contro alle famose dichiarazioni di Ricasoli medesimo nella sala Carignano ai 25 febbraio 1862, prese a torto, secondo me, la risoluzione di proibire i *meetings*. Grandi contrasti ne nacquerò. Lo si accusò di aver violato l'articolo 22 dello Statuto, sulla libertà delle riunioni, che in verità non è illimitata, ma in quel caso poteva bene ammettersi; vi fu viva discussione in Parlamento, e agli 11 febbraio 1867, il

Mancini vi mise a partito questa proposta: « La Camera, confidando che il Governo farà cessare gl'impedimenti che si oppongono all'esercizio del diritto costituzionale, di libera riunione dei cittadini, finchè non trasmodi in offesa alla legge ed in colpevoli disordini, passa all'ordine del giorno ». La votavano 136 contro 104. Il Ministero si dimise.

Il Re, secondo il solito, dopo essersi consigliato cogli uomini più autorevoli, considerò che, aspettandosi il ritiro dei Francesi da Roma, bisognava molta prudenza nel Governo per non perdere il frutto della Convenzione di settembre; considerò soprattutto che la Sinistra, benchè momentaneamente vincitrice, non aveva la maggioranza, tenuta ancora, non ostante le sue divisioni, dalla parte moderata. Perciò non accettò la rinuncia di Ricasoli; il 12 febbraio prorogò la Camera, il 13 la sciolse. Si mutarono però i due autori del malaugurato progetto, i ministri Scialoia e Borgatti, ai quali vollero unirsi Berti e Jacini.

Questa risoluzione era pienamente costituzionale. Anche in Inghilterra, quando un Ministero ha un voto di sfiducia dalla Camera, la Corona non è obbligata ad accettare la sua rinuncia e chiamare al Governo l'Opposizione; ma ha libertà di mantenersi i consiglieri di una tal politica, facendoli presentare al giudizio del paese.

Le elezioni avvenute in marzo non dettero al Ministero quella sicura maggioranza che esso se ne aspettava, sicchè Ricasoli ai 4 aprile annunciò di essersi dimesso definitivamente. Il nuovo Ministero Rattazzi, che gli successe, corrispondeva alla situazione, secondo la quale la destra dei Lamarmora, dei Ricasoli e dei Minghetti, non godeva più l'antica fiducia, ma non ancora la pura Sinistra era divenuta maggioranza. Si ebbe così un Ministero di Sinistra moderata. Visconti-Venosta di pura Destra, sebbene il Re lo desiderasse, non volle farne parte; invece gli si associarono Tecchio, Coppino, Ferrara, il quale ultimo non potè reggere, essendo riuscito del pari sgradito il suo progetto sull'asse ecclesiastico.

Codesto nuovo Ministero del celebre avvocato alessandrino (XVIII) rinnovò gli errori del 1849 e del 1862, che avevano condotto a Novara e ad Aspromonte. La Francia aveva cominciato a violare la Convenzione di settembre organizzando, in sostegno del dominio del papa, la legione

di Antibo. Rattazzi, d'altra parte, sorto cogli auspici della Sinistra, intese governarsi andando a versi a Garibaldi, che si agitava per invadere Roma sgombra dai Francesi. Il Ministero lasciava fare, anzi pareva aspettarsi da quella agitazione grandi risultati politici. La Francia se ne commoveva, e minacciava rioccupare Roma, e il nostro Governo finalmente, ai 27 settembre faceva arrestare Garibaldi. Ma i suoi volontari invadevano il territorio romano, e Garibaldi stesso la notte dal 16 al 17 ottobre evadeva da Caprera. Tutto ciò conduceva a una guerra colla Francia. Rattazzi, come già Cavour a Villafranca, non potendo avere l'indispensabile appoggio della Corona, in questa sua insana politica, ai 19 ottobre si dimise. Parve al Re adatto a superare la gravissima crisi, per la sua posizione militare e politica, il Cialdini; ma questi, incerto nei concetti e nelle persone, non riuscì; anzi, in quella specie d'interregno, Garibaldi si poneva a capo dei volontari e occupava il 25 Monterotondo; la Francia interveniva di nuovo a Roma, e lo stato delle cose diveniva minacciosissimo. Il Re dovendo nominare un Ministero, considerò che chiamando Rattazzi od altri di Sinistra si aveva una guerra colla Francia, cui si era affatto impreparati ed impari; occorreva dunque urgentemente un Ministero atto a far fronte risolutamente alla tempesta interna ed esterna. Scelse Menabrea, che ebbe la virtù di assumersi la responsabilità del Governo in quella triste e terribile condizione. Giova aggiungere che il Parlamento non aveva emesso alcun voto atto ad illuminare la Corona, che nella Camera prevaleva al postutto la parte moderata. Inoltre si chiamava a far parte del nuovo Ministero (XIX) con Gualterio, Cambray-Digny, Broglio, Cantelli e Bertolé-Viale, l'uomo che la Camera aveva onorato dei suoi maggiori suffragi, il presidente Mari.

Menabrea continuò, presidente dei ministri, dal 27 ottobre 1867 al 14 dicembre 1869, ma in questo periodo fu capo di tre Ministeri.

Sorto da una gravissima condizione politica interna ed esterna, in guisa estraparlamentare, sebbene non incostituzionale, aveva dovuto assistere alla rotta dei nostri a Mentana. Aveva tentato di rispondere all'intervento francese intervenendo anch'esso nel territorio del papa, ma aveva dovuto ritirarsene per evitare dei mali peggiori colla Francia;

e il ministro dell'interno, Gualterio, risoluto uomo, suscitava aspri contrasti. Chiamato in Parlamento ai 22 dicembre a render conto della sua condotta, la Destra, per organo di Bonfadini, poneva a partito questa proposta:

« La Camera, prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero, di voler serbare illeso il programma nazionale, che acclamò Roma capitale d'Italia, deplora che questo programma siasi voluto attuare con mezzi contrari alle leggi dello Stato e ai voti del Parlamento; e convinta che nel severo rispetto della legge e nell'assetto delle pubbliche amministrazioni sta la guarentigia della libertà e dell'unità, approva la condotta del Ministero ».

Approvavano quest'ordine del giorno 199, si astenevano 8, lo respingevano 201. Il Ministero presentò al Re le sue dimissioni.

La maggioranza ostile però era scarsissima, di due voti; nella coalizione erano mescolati degli elementi di estrema destra, i quali non volevano l'affermazione novella di Roma capitale, di membri della sinistra i quali non accettavano l'espressione del rinascimento dell'avvenuta alterazione tra Italia e Francia, di membri del centro irritati dal famoso *jamais* di Rouher al Corpo legislativo, di oppositori sistematici. Era impossibile fondare su quella coalizione un governo; la parte più numerosa nella Camera era sempre la ministeriale. Il Consiglio incaricò Broglio di stendere su ciò una memoria al Re, concludendo per un nuovo Ministero Menabrea. Il Re accolse il consiglio, e Menabrea ricompose il Ministero, con Cadorna, Riboty, ecc., in guisa da riuscire più accetto, cioè lasciando particolarmente da parte l'inviso Gualterio.

Le previsioni erano giuste, la Camera gli dava la sua fiducia. Menabrea nel corso di questa sua seconda amministrazione parve essere riuscito a ricomporre alquanto la vecchia maggioranza, ottenendo la fiducia della *Permanente* piemontese, che così rinunciava alla innaturale opposizione e facilmente si scioglieva. L'accordo si manifestava e consacrava nel Parlamento ai 3 maggio 1869, quando iniziandosi la discussione del bilancio dell'entrata, il Ferraris, di quella parte, proponeva quest'ordine del giorno:

« La Camera, persuasa che i voti della nazione vogliono la maggiore unione e concordia di forze, per provvedere

risolutamente al ristauero delle finanze colla più stretta economia e col migliore assetto delle imposte stabilite per legge;

Convinta che fermi in questo proposito si possa assicurare il naturale ed ordinato svolgimento delle libertà sancite dallo Statuto e dai plebisciti che lo consacrarono; udite le dichiarazioni del Ministero, confidando che in questi sensi esso condurrà la pubblica amministrazione, passa agli articoli del bilancio ».

Sulla seconda parte del riportato ordine del giorno si procedeva ad appello nominale; 77 si astenevano, 22 lo respingevano, 168 lo approvavano. La base parlamentare del Ministero era allargata di molto; Menabrea stimò far corrispondere il Gabinetto alla nuova condizione politica, dimettendosi e ricomponendolo, col chiamare Ferraris, non che Mordini e Bargoni del centro sinistro.

Il terzo Ministero Menabrea (XXI) era pienamente costituzionale, ma gli elementi su cui poggiava non erano concordi, e non resse. Esso aveva creduto, con Cambray-Digny, di fondarsi per ristorar la finanza sopra la cessione del monopolio dei tabacchi ad una Regia cointeressata. Questo contratto aveva dato luogo ad aspri contrasti e ad acerbe accuse. Lo scontento era stato tale, che il presidente della Camera, Lanza, nell'agosto 1868, aveva stimato di lasciare il suo seggio per combattere il Ministero.

Alla riapertura della sessione, il 19 novembre 1869, la Camera rielegeva a presidente appunto il Lanza, contro il candidato ministeriale, con 40 voti di maggioranza. La sfiducia era evidente. Menabrea, ossequente al voto, si ritirò.

La condizione della Corona non era facile, perchè la votazione era stata segreta; la dichiarazione della sfiducia, con pessimo consiglio, pur troppo non nuovo in Italia, non era stata preceduta da una discussione, non espressa in qualche chiaro ordine del giorno. I vincitori erano una coalizione e la Sinistra era sempre una minoranza. Il Re stimò di chiamare l'uomo politico indicatogli dalla Camera, Lanza. Senza dubbio questo non si comprenderebbe in Inghilterra, ove non si eleggono a presidenti gli eminenti uomini politici; ma in Italia, usandosi da tempo così, la Corona ha dovuto seguire il paese in questa cattiva pratica, particolare a noi Italiani. La soluzione della crisi era schiettamente

parlamentare. Lanza compose il Ministero (XXII) di elementi moderati; la più parte, salvo Visconti-Venosta e qualcun altro, estranei alla vecchia Destra, quali Sella, Correnti, Govone, Castagnola. In sostanza, checchè siasi detto, il nuovo Ministero corrispondeva alla condizione parlamentare e reale del paese. Il solo fatto che la Sinistra aveva scelto a presidente un uomo che non le apparteneva, aveva indicato alla Corona che non aveva la maggioranza, e che non era intitolata al governo.

Il Ministero Lanza-Sella durò più a lungo di ogni altro Ministero italiano dopo Cavour, dal 14 dicembre 1869 al 10 luglio 1873. Governandosi con mirabile destrezza, aveva la gloria di liberar Roma e di consolidarci nella nuova capitale. Per quella memorabile politica il Re poteva poi ben dire le famose parole: « ora a Roma ci siamo, e ci resteremo »; e Sella poteva evocare di nuovo l'antico *hic manebimus optime*. Quest'ultimo inoltre, colla energia e colle altre grandi qualità che lo han reso così cospicuo fra i nostri uomini di Stato, riusciva in breve a migliorare le finanze più assai che non si sperasse.

Nel suo cammino non mancarono parziali mutamenti di persone; un solo include una questione costituzionale, quello di Scialoia sostituito a Correnti, perchè questi, facendo parte di un Ministero di destra, proponeva leggi e si reggeva sui voti della Sinistra. La sua mutazione era indispensabile all'armonia del Gabinetto in sè, e colla maggioranza della Camera.

Al 30 aprile 1873 tutto il Ministero rischiò di cadere per questo motivo. Accogliendo l'idea di una stazione navale militare a Taranto, aveva proposto all'uopo una somma determinata. All'Opposizione ciò non piaceva, parendole si dovesse fare maggior conto della situazione militare di quella città. La Camera, sulla proposta di Pisanelli, deputato di Taranto, votò la somma maggiore non voluta dal Ministero; e questo, il giorno appresso, 1° maggio, stimò dimettersi. Il Re si trovò in questa condizione: il Ministero era stato battuto da una coalizione di sinistra con un uomo eminente di destra, in una questione non politica. Disse perciò al presidente di rispondere alle interrogazioni parlamentari che avevano « rassegnato i loro poteri nelle mani di S. M., e che questi avviserà a ciò che deve fare nell'in-

teresse del paese ». Invitò difatti l'autore della crisi, Pisanelli, a ricomporre un Ministero; ma questi non accettò, non avendo combattuto il Ministero politicamente. Il Re trovò giuste le osservazioni, e il Ministero Lanza restò in piedi. La risoluzione del Re era pienamente costituzionale.

Le cose andarono ben diversamente poco dopo, ai 25 giugno 1873. La Destra, che appoggiava il Ministero, era divisa di umori, e la parte di essa che faceva capo al Minghetti era scontenta. La crisi scoppiò sui provvedimenti finanziari proposti da Sella. Boncompagni, ed altri amici del Ministero, avevan proposto quest'ordine del giorno: « La Camera, convinta che è necessario provvedere senza dilazione con nuovi mezzi ai bisogni della finanza, passa alla discussione degli articoli del progetto ministeriale ». Ma lo accoglievano soltanto 86, lo rigettavano 157, si asteneva 1. Il Ministero si ritirò.

Un autorevolissimo uomo, Quintino Sella, allora opinò che essendo già liberate Venezia e Roma, e ben avviato il pareggio, la Sinistra, non solo non faceva più paura al paese, ma incontrava sempre più favore; gli pareva perciò esser venuto il momento che il Re la chiamasse al governo.

Ad altri consiglieri non parve così. Il pareggio non era ancora raggiunto, la Sinistra non dava ancora sufficiente guarentigia di moderazione; soprattutto l'autore della crisi era il Minghetti, e la Destra aveva sempre la maggioranza. Il Re chiamò Minghetti, che si associò Visconti-Venosta, Spaventa, Cantelli, Vigliani, Ricotti, Scialoia, Saint-Bon, Finali.

La questione se la Sinistra fosse, oppur no, allora immatura, può disputarsi politicamente; dal lato costituzionale, la scelta del Re non potrebbe censurarsi. Il fatto mostrò che il Minghetti ebbe subito la maggioranza, e poté mantenerla per quasi tre anni. Un Governo di sinistra nel 1873 sarebbe stato un Governo di minoranza e non costituzionale, salvo che il Re non avesse stimato di esercitare la sua prerogativa di sciogliere la Camera.

Nel maggio 1874 Minghetti parve cadere, e per motivi parlamentari. Aveva presentato un progetto finanziario sugli atti non registrati, fieramente osteggiato anche da una parte della destra. Tuttavia era riuscito ad essere approvato nelle

votazioni pubbliche degli articoli; ¹ ma nella votazione segreta del complesso fu respinto colla maggioranza di un voto, da 166 contro 165. Il Ministero, al 25 maggio 1874, presentò le sue dimissioni. Il Re non le accettò, e a ragione, perchè il rigetto avendo avuto luogo in segreto e per un voto, la Corona non poteva trarne sufficiente lume; quando la Camera avesse voluto far cadere il Ministero, doveva respingerlo nella votazione aperta. Evidentemente la colpa era da parte della Camera.

Il Ministero Minghetti durò così fino al 18 marzo 1876. Aveva concluso un trattato coll'Austria, di separazione della rete ferroviaria italiana dall'austriaca, e aveva convenuto di riscattare le nostre varie ferrovie, intendendo di farle esercitare direttamente dallo Stato. Questa politica ardita incontrò grandi contrarietà, tanto presso la Sinistra, solita a biasimare tutto ciò che proponeva il Governo, quanto dai centri e da molti Toscani, scontenti per altre loro ragioni regionali, e campioni delle dottrine degli economisti contrarie a codesta azione dello Stato. In questo mentre, fuori della Camera, i malcontenti accumulati avevan fatto sì che la opposizione coalizzata era riuscita ad affermarsi come una vera maggioranza, capitanata dal Depretis. Sicchè, quando la Camera, dopo un troppo lungo silenzio, si riunì in marzo, il Ministero fu subito assalito con un'interpellanza sul macinato. Il Morana propose questa risoluzione: « La Camera, persuasa della necessità che la legge del macinato non sia perturbata, e convinta che il Ministero abbia recato ingiusti aggravî ai contribuenti, passa all'ordine del giorno ». Vanamente il Minghetti, glorioso di presentarsi finalmente davanti al paese col pareggio del bilancio di competenza, proponeva di rinviarne la discussione a dopo che gli uffici avessero esaminata la legge sulle convenzioni ferroviarie. La coalizione, intollerante di ogni indugio, rigettò la sua proposta con 242 *no* contro 181 *sì*.

Il Ministero così battuto si dimise. Il Re chiamò puramente e semplicemente il capo della nuova maggioranza, il Depretis, il quale si aggiunse segnatamente Nicotera,

¹ La proposta di non passare alla discussione degli articoli era stata respinta da 190 contro 179; gli articoli poi erano stati approvati successivamente da 177 contro 161, e da 170 contro 158.

Zanardelli, Mancini e Coppino. Così finalmente la Sinistra acquistò interamente l'agognato potere.

Questo Ministero (XXIV), non soddisfece all'aspettazione; discorde in sè, divenne spiacente a gran numero di quelli che lo avevano sollevato, vogliosi che si mantenesero le promesse sul macinato e sulle tasse. Le nuove elezioni, avvenute con tanta ingerenza del Governo, quanta non si era mai vista, avevano poscia prodotto una tal varia maggioranza da non poter stare insieme. Le nuove convenzioni, non volute dallo Zanardelli, ma firmate dal Depretis, per applicare il votato principio dell'esercizio privato, erano grandemente condannate. Soprattutto divenne incomportabile la politica del Nicotera, facile ad esagerare tanto l'autorità dello Stato e la sua personale, da esporsi alle accuse di prepotente arbitrio. Per queste ragioni, ministri e ministeriali apparvero inconciliabili fra loro. In novembre 1877 si era separato Zanardelli; finalmente, ai 14 dicembre, nell'interpellanza relativa agli arbitri del Nicotera sui telegrammi, il Salaris proponeva: « La Camera, udite le spiegazioni del Ministero, e confidando nella promessa presentazione della legge che dovrà regolare il servizio telegrafico, passa all'ordine del giorno ». Lo approvavano 184, lo rigettavano 162, si astenevano 10. Il Ministero aveva vinto, ma il presidente del Consiglio, stimando di non avere quella maggioranza che si richiede in Italia a governare con autorità ed efficacia, si dimise.

La Corona cominciò a trovarsi, sotto la Sinistra, in una situazione analoga a quella degli anni scorsi, sotto la Destra. Del pari non ricorse all'Opposizione, ma, poichè la sfiducia era principalmente diretta contro il ministro Nicotera, e la parte capitanata dal Depretis era sempre quella che aveva la maggioranza nella Camera, il Re chiamò di nuovo il Depretis, come altre volte aveva chiamato di nuovo i Lamarmora e i Menabrea. Così si ebbe il secondo Ministero Depretis (XXV), segnalato dalla sostituzione di Crispi a Nicotera.

Appena quasi composto, si trovò a presiedere alla inaspettata morte del capo illustre della nazione, il glorioso Sovrano fondatore del Regno d'Italia. Immediatamente si stimò obbligato a presentare al novello Re la sua dimissione, e mettere in libertà la Corona di esercitare le sue funzioni

costituzionali, mediante uomini politici di sua fiducia. Re Umberto confermò loro la confidenza di cui li aveva onorati, in sèguito ai voti del Parlamento, il Re suo padre, e ne ricevette il giuramento. Così restò confermato da un Ministero di sinistra, di cui facevan parte uomini come Depretis, Crispi, Mancini e Coppino, che ai Ministri, in caso di passaggio della Corona per successione, non basta la fiducia del Re defunto, quasi si trattasse di una Corona impersonale; ma si richiede quella del nuovo assunto al trono in virtù del principio ereditario della costituzione, e prima ancora che egli possa prestare il giuramento davanti alle Camere. Principio costituzionale schiettissimo.

Il nuovo Ministero fu subito soggetto a gravi assalti. La soppressione del Ministero di agricoltura e commercio e l'istituzione di quello del tesoro, fatte da esso per semplice decreto regio, erano combattute come incostituzionali od illegali, non solo dalla Opposizione di destra ma anche da una parte della sinistra capitanata dal Cairoli; amendue le Opposizioni condannavano ancora le convenzioni ferroviarie del Ministero. Crispi inoltre era fatto segno ad acerbi attacchi nella sua condotta privata; non era nemmeno d'accordo coi suoi colleghi sul programma del Governo, sicchè al riaprirsi della Camera, ai 7 marzo, si dimise. L'8 appresso la Camera eleggeva a presidente il Cairoli con 227 voti contro 163 dati al Biancheri. Depretis vide bene di non aver più la maggioranza, e agli 11 marzo diede di nuovo la sua dimissione.

Come il Re defunto aveva altre volte fatto coi capi dei dissidenti di destra, il Lanza e il Minghetti, il nuovo Re chiamò appunto il capo dei dissidenti di sinistra indicatogli dalla Camera ad assumere il potere. Così si ebbe il Ministero Cairoli. Lo componeva liberamente di uomini di purissima sinistra, quali Zanardelli, Seismit-Doda e Baccarini, associati ad alcuni moderati estranei al Parlamento. Ma ciò era effetto, non di limitazioni o condizioni della Corona, ma di sue convenienze politiche.

Il Ministero sulle prime procedette moderatamente, e perciò con un certo favore della Opposizione di destra. Se non che sorsero indi a poco fra i ministri delle discrepanze a proposito della disciplina militare, non abbastanza tutelata dalla ripugnanza di applicare le pene sancite dalla

legge, e dei circoli Barsanti; coi quali, non prendendo contro di loro alcun provvedimento efficace, si permetteva di glorificare la ribellione e il tradimento. E avendo il presidente, nel suo discorso agli elettori dei 15 ottobre 1878 in Pavia, sostenuto senza alcun limite codesto diritto assoluto di associazione, i tre ministri moderati, Bruzzo, Corti e Di Brocchetti, non vollero più assumere la responsabilità del governo. La Corona considerò allora che i voti della Camera erano stati dati al Ministero Cairoli, che la situazione parlamentare indicava ancora un Ministero Cairoli; perciò gli mantenne la sua fiducia. Così Cairoli completò ai 24 ottobre, e quasi ricompose, il suo Ministero, assumendo egli gli esteri, e proponendo alla guerra il Bonelli, alla marina il Brin, e al ricostituito Ministero di agricoltura il Pessina (11 novembre).

Il Ministero Cairoli così composto non potè reggere. Gli animi erano divenuti sempre più inquieti per la demagogia finanziaria del Seismit-Doda, che aveva voluto abolito il macinato fondandosi su milioni di avanzo, esistenti solo nella sua presuntuosa fantasia. Ed impaurivano le teoriche ministeriali sul diritto illimitato dei cittadini di riunirsi e di associarsi al fine dichiarato di abbattere la costituzione dello Stato, la monarchia e l'esercito; e sul nessun diritto dello Stato di difendersi e di conservarsi, prevenendo tali reati coll'azione del Governo risponsabile, anzichè reprimendoli semplicemente con quella della forza materiale e del potere giudiziario. Gravissimi fatti succedevano all'affermazione solenne di tali principî, al conseguente rigoglio degli elementi sovversivi, ed alla fiacchezza dell'amministrazione della giustizia e della sicurezza pubblica. Persino si attentava alla persona del Re, e si faceva strage a Firenze del popolo, con bombe in mezzo a esso gittate.

Al riaprirsi della Camera era naturalmente assalito con una moltitudine d'interpellanze da destra e da sinistra. Vanamente il Cairoli si presentava coll'aureola di aver salvato la persona del Re; l'ordine del giorno proposto dal Baccelli: « La Camera, prendendo atto delle dichiarazioni dell'onorevole presidente del Consiglio e del ministro dell'interno, confida che il Governo del Re saprà mantenere vigorosamente l'ordine nella libertà » veniva ieri (11 dicembre) respinto con 263 voti contro 189 e 5 astenuti. Il Ministero

naturalmente, come gli altri suoi predecessori in simili casi, ha presentato le sue dimissioni. Il Re si è riservato di deliberare.

VII.

Raccogliamo ora le sparse fila. Se noi, a esempio della nazione maestra del viver libero, l'Inghilterra, consideriamo i nostri precedenti, possiamo trarne parecchie conclusioni sulla applicazione del nostro principio costituzionale che il re nomina e revoca i ministri secondo i voti parlamentari. Dal lato teorico è inesattissimo che il governo sia stato affidato sempre ad un solo partito, e che siasi indugiato fino al 18 marzo 1876 ad applicare lealmente su questo punto la costituzione. Più volte, dopo il luglio 1848, quando si nominarono col Casati il Pareto, il Ricci e il Rattazzi, in dicembre 1848, quando si nominò il Ministero democratico Gioberti, in marzo 1862 e in aprile 1867, quando si nominò Rattazzi, fu assunto al governo il partito della Opposizione, che poteva raggranellare una maggioranza. Ne discese, perchè condusse il paese a Novara, ad Aspromonte, a Mentana.

Se non vi fu assunto altra volta, si fu perchè la Sinistra non ebbe mai la maggioranza; quando la ebbe realmente come in marzo 1876, dicembre 1877 e marzo 1878, vi fu chiamata dalla Corona senza difficoltà.

Delle tante ricordate mutazioni e formazioni di Ministeri in Italia non se ne vide alcuna di arbitrio regio. Una sola volta il Re dimise da sè il Ministero, in settembre 1864, per motivi di pace pubblica; e non vi ha alcuna ragione per dargliene biasimo, e ve ne ha invece per dargliene lode.

Più volte dal 1848 fino al 18 marzo 1876 il Ministero fu battuto in grandi questioni ministeriali; la prima e la seconda, in luglio e in dicembre 1848, la Corona chiamò appunto altri uomini politici dell'Opposizione; la terza, in novembre 1849, quando fu rigettato il trattato di pace coll'Austria, e la quinta, in febbraio 1867, quando fu condannato il Ministero Ricasoli, il Re usò la sua prerogativa incontestabile di interrogare gli elettori; nel 1849 mantenne Azeglio, ma gli elettori gli ebbero votato favorevolmente; nel 1867, quando gli elettori

non furono così favorevoli al Ricasoli, sebbene la maggioranza non fosse di sinistra, diè il governo al Rattazzi che vi pencolava. Le altre volte che i Ministeri italiani furono condannati, in dicembre 1865, dicembre 1867, dicembre 1869, giugno 1873, abbiám visto che essendo sempre la maggioranza di destra, vi erano le più fondate ragioni che si richiamassero i loro capi, Lamarmora e Menabrea, mutando alcuni membri; ovvero si chiamassero altri capi della Opposizione di destra, Lanza e Minghetti, come più tardi si fece colla opposizione di sinistra, coi Depretis e coi Cairoli. La vera ragione per cui la sinistra pura indugiò tanto a pervenire al governo fu ben altra. Avendo perpetuamente a programma di voler Venezia e Roma per forza di rivoluzione e di guerre inconsiderate, e di votare tutte le spese e nessuna imposta, essa riusciva impossibile finchè non si fossero acquistate Venezia e Roma, e pareggiato il bilancio.

Quando non ci fu più pericolo di rovina per politica inconsideratamente guerresca verso l'Austria e la Francia, o di fallimento finanziario ed economico, allora soltanto non fece più paura al paese, e potè divenir maggioranza. Chi mutò nel 18 marzo 1876 non fu propriamente la Corona; fu la Sinistra che parve al paese mutata, cioè moderata e disciplinata, ed atta a diventare Governo.

Si può anche trarre da questo sviluppo storico, nulla essere di più erroneo dell'affermare che la Corona costituzionalmente non possa mutare e comporre i Ministeri, che chiamandovi puramente e semplicemente il capo dell'Opposizione. Questa teoria ha il torto di supporre che le crisi abbian sempre luogo per voti parlamentari, e che l'Opposizione vincitrice si presenti in maggioranza compatta, e con un capo riconosciuto. Qualche volta è stato così, come in dicembre 1848 e il 18 marzo 1876; e la Corona chiamò difatti Gioberti e Depretis. Invece per lo più le crisi sono da noi avvenute ben altrimenti: talvolta per eventi politici e militari, come dopo i disastri del 1848, a Novara nel 1849, a Villafranca nel luglio 1859, e potremmo forse aggiungere il settembre 1864 e l'ottobre 1867; talvolta per morte del presidente, come in giugno 1861; spessissimo perchè i ministri stessi, benchè avessero voti di fiducia, o per lo meno il Parlamento non li avesse condannati, stimassero

di non averla, di non potere adempiere alla loro funzione, e quindi di dimettersi.

Notiamo ad esempio il caso di Azeglio nel 1852, di Lamarmora e Rattazzi nel 1859, di Ricasoli nel febbraio 1862 e poi ancora nel 1867, di Rattazzi nel 1862, di Depretis nel 1877. Spessissimo ancora, come negli altri casi ricordati di sopra, nel dicembre 1865, dicembre 1867, dicembre 1869, giugno 1873, i voti dell'Opposizione vincitrice sono stati di coalizione, e la Camera si è presentata divisa in gruppi e capi di cui nessuno aveva proprio una maggioranza.

Perciò, per lo più in Italia la Corona si trovò nella necessità, vista la natura delle crisi estraparlamentari e della incertezza sulla vera maggioranza e sui suoi veri capi, di considerare essa la situazione, e di giudicare chi fosse meglio in grado di consigliarla sul governo e di rendersene responsabile davanti al Parlamento.

Da ciò si trae il principio che il diritto e il dovere del re, nei cangiamenti di Ministero, lungi di essere passivo ed automatico, è un ufficio attivo, e diciamolo pure, difficilissimo; tanto che, come ogni gran diritto del resto, malamente usato, può divenire fonte di gravi contrasti e danni. Consiste, nelle pur troppo numerose crisi estraparlamentari, nelle vittorie delle coalizioni, nella molteplicità dei loro capi, attraverso le grida e le contrarie accuse dei partiti, nel compito di cercare dove sia veramente la maggioranza, qual capo sia più adatto a raccoglierla e mantenerla, quando governarsi d'accordo coll'attuale Camera, quando appellarsi al paese.

Il criterio con cui re Vittorio Emanuele, dal 23 marzo 1849 al dicembre 1877, si governò nelle crisi ministeriali, nell'interesse dello Stato, fu veramente finissimo e giustissimo. Nei casi più gravi, quando tutto era oscuro ed incerto, chiamò gli uomini più atti a giustificare e rendersi responsabili di quella politica che più conveniva alla nazione, ma non la impose mai. I suoi esempi, imparzialmente studiati, forniscono il nostro vero diritto in proposito, ed oserei dire di ogni paese costituzionale, nelle nostre condizioni di partiti divisi, non aventi la virtù di comporsi a chiarezza e unità d'intendimenti e di capitani; il più chiaro esempio del principio, che se la Corona non ha e non può avere il diritto di fare e disfare i Ministeri a suo arbitrio, non può essere nemmeno qualche cosa di formale nello Stato.

Al detto regio ufficio il re Vittorio Emanuele adempi maravigliosamente ; e non è questo uno dei minori titoli per cui andrà sempre glorioso, nella nostra storia e nella civiltà odierna, come uno di quei veramente ammirabili sovrani, che seppero perfettamente conciliare il principato e la libertà.

LUIGI PALMA.
