

REALE ISTITUTO LOMBARDO

DI SCIENZE E LETTERE

RENDICONTI.



SERIE II.  
VOLUME XLIV.

ULRICO HOEPLI  
Libraio del R. Istituto Lombardo di scienze e lettere  
MILANO

1911

## LA CHIUSURA DELLA SESSIONE PARLAMENTARE.

Nota

del prof. M. E. LIVIO MINGUZZI

*detta nell'adunanza del 10 marzo 1910.*

La chiusura della sessione, annunciata dapprima timidamente, poi con crescente intensità, ha fatto le spese della stampa e dei così detti circoli politici, per tutte le ultime vacanze parlamentari.

E, salutata con gioia al suo annunzio dagli amici dell'attuale Ministero, come una prova di energia, atta a rannodare la maggioranza intorno ad esso, non aveva sulle prime sollevato contrarietà nemmeno nella opposizione. Ma poco dopo venne notato che insieme ai vari disegni di legge sarebbe caduto anche quello riguardante le *convenzioni per i servizi postali e commerciali marittimi*. Ed allora si sollevò una questione, che potrebbe dirsi elegante; quella cioè se gli aggiudicatari delle aste relative non avrebbero avuto comunque diritto di muovere causa al Governo per l'inadempimento di una delle condizioni del contratto; questione, come si vede, ancora più giuridica e costituzionale, che non veramente politica.

Infatti, essendosi sospesa l'8 luglio 1909, per vicende parlamentari inutili a dirsi, la discussione sulle convenzioni per i servizi postali e commerciali marittimi, già presentate dal Ministro Schanzer e collegli con disegno di legge dell'8 maggio, il Presidente del Consiglio aveva dichiarato che, chiunque fosse rimasto deliberatario alle aste da indirsi, la deliberazione non sarebbe stata valida, se non venisse approvata poi dal Parlamento. E, indette le aste nel 3 ottobre e compiutesi il 23, venivano i risultati delle medesime proposti all'approvazione del Parlamento con disegno di legge del 18 novembre, col titolo di "Emendamento al disegno di legge dell'8 maggio". Ma prima che fossero discusse, cadeva per altra ragione, non senza però che quel progetto forse vi contribuisse, il Ministero Gio-

litti; ed il 10 dicembre si formava il Ministero Sonnino. Era, come si vede, un improvviso cambiamento di scena!

Il nuovo Ministero aveva in animo, come ho detto, di chiudere la sessione, quasi per dare principio a un altro periodo di vita politica, e il suo desiderio non era davvero ingiustificato. Ma, sorta la questione testè accennata, le condizioni cangiarono. I giornali officiosi annunziarono che i Ministri ebbero a preoccuparsene tanto da soprassedere ad ogni decisione. E il Ministro Guardasigilli fu incaricato di studiare accuratamente nei suoi effetti giuridici questo atto costituzionale, per vedere se per tal fatto lo Stato non sarebbe andato incontro al rischio di una lite con coloro che erano già riusciti aggiudicatari delle aste.

In realtà il nuovo Ministero era tutt'altro che favorevole al predetto disegno del 18 novembre. L'attuale Presidente del Consiglio fin dalla seduta dell'8 luglio, aveva combattuto vigorosamente, come deputato, non solo il vecchio contratto, ma la stessa apertura delle aste sulle basi di esso; ed il Ministro della Marina, on. Bettòlo, alla sua volta vi era contrario, perchè fautore di ben altro sistema di sovvenzione.

Però questi dissensi erano ben lungi dal costituire un grave ostacolo pel Ministero. Poichè tutto faceva prevedere che la Camera, per le ragioni dette, avrebbe respinto il disegno di legge del 18 novembre, tanto più che il Ministero, pure credendo di non potere *pro forma* ritirarlo, aveva lasciato comprendere di avere già pronta una nuova combinazione. In questo caso, tutto sarebbe andato a posto senza difficoltà: giacchè i ministri avrebbero proposto un progetto di loro soddisfazione. Chè se invece la Camera lo avesse approvato, allora il Ministero o poteva considerarsi come fuori di causa, facendone risalire la responsabilità al Gabinetto precedente, ovvero si sarebbe potuto anche ritirare nel modo più corretto e costituzionale, considerandosi come privo della fiducia parlamentare. Molto probabilmente il suo capo sarebbe stato incaricato di una ricomposizione, ed avrebbe potuto procedervi libero da qualunque impegno: cosa che certamente preferiva.

Le vere difficoltà perciò convergono solo sulle conseguenze *giuridiche* della chiusura della sessione, che erano in tal caso veramente il nodo gordiano della situazione.

Per molto tempo continuò l'incertezza, durante la quale si seppe anzi che erano state consultate al proposito varie autorità della giu-

risprudenza. Finchè, fra le diverse ipotesi, prevalse quella della chiusura; e verso il 20 gennaio u. s. i giornali annunziarono che il Consiglio dei Ministri aveva già deciso di chiudere la sessione e che era imminente la firma del decreto. Invece qualche tempo appresso si sparse la notizia che il Ministro della Marina era riuscito ad ottenere, cosa impreveduta, la rinuncia cioè degli aggiudicatari delle aste. Questi avrebbero formato con altre Società una nuova combinazione per assumere i servizi marittimi; di questa avrebbe giudicato il Parlamento; ed intanto le Società aggiudicatriche chiedevano lo svincolo delle cauzioni che erano state depositate per concorrere alle aste del 23 ottobre.

Così tutto era semplicizzato. Non più vecchie convenzioni, non più impegni con gli aggiudicatari, non più ostacoli all'apertura di una nuova sessione. Il Governo si era reso pienamente libero.

Senonchè, appena rimosso in tal modo il solo ostacolo che si opponeva alla chiusura della sessione, il Governo si è affrettato a lasciarla aperta; ed è stato, secondo il mio debole avviso, il consiglio migliore.

È proprio vero che la politica non è che un imprevisto continuo.

## II.

Avendo la discussione, che si è svolta in tale occasione per le stampe, dimostrato come il tema della chiusura non sia fra i più studiati nel diritto costituzionale, cosa che davvero non desta sorpresa in chi ha un po' le mani in pasta, non è fuori di proposito muovere due brevi osservazioni in merito. Tali osservazioni mi vengono suggerite dal caso occorso, ma rimangono affatto indipendenti da esso, avendo un'entità obbiettiva propria ed un carattere generale. In ciò risiede il loro interesse.

L'una riguarda la condizione giuridica dei contratti che attendono di essere approvati dal Parlamento. L'altra si riferisce alla natura politica dell'istituto della chiusura.

Nella molteplicità degli argomenti che si sono dibattuti nella stampa, a proposito delle convenzioni, due dottrine hanno primeggiato sulle altre. Con la prima si è affermato che la chiusura è il solo mezzo costituzionale, col quale il Governo si poteva svincolare dall'impegno delle convenzioni. L'altra invece nega la possibilità della chiusura, sostenendo che gli aggiudicatari delle aste

avevano diritto a che fosse adempiuta la condizione compresa nel capitolato d'asta, che la legge cioè doveva essere assolutamente sottoposta all'approvazione del Parlamento.

Io invece sono d'opinione che se agli aggiudicatari delle aste non spetta un diritto vero e proprio, allora il Governo per sbarazzarsi delle convenzioni non aveva alcun bisogno di procedere alla chiusura, potendosi valere senz'altro della semplice facoltà di ritirare i disegni di legge che sono già davanti al Parlamento. Che se al contrario essi aggiudicatari hanno un diritto vero e proprio, allora questo non cessa, non si estingue neanche per la chiusura della sessione.

Si dovrebbe quindi esaminare il problema dei diritti che spettano ai contraenti con lo Stato per quei contratti che debbono poi essere presentati al Parlamento e sottoposti alla sua deliberazione.

Ma questa è questione generale, superiore a quella della chiusura della sessione e che teoricamente è indipendente da essa. Ed io non voglio trattarla, esorbitando dalle modeste mie osservazioni sulla condizione di diritto della chiusura della sessione. Sicchè mi limiterò ad osservare che nel caso presente bastava ricorrere al testo dell'avviso d'asta (*Gazzetta Ufficiale* del 3 ottobre 1909), nel quale è dichiarato che "l'aggiudicazione costituisce in obbligo l'aggiudicatario, ma non lo Stato, se non quando l'aggiudicazione stessa sia stata approvata per legge". Ed aggiunge che "se l'aggiudicazione non sarà stata approvata per legge entro il 31 marzo 1910, cesserà ogni obbligo per l'aggiudicatario che avrà diritto allo svincolo del deposito costituito per concorrere all'asta".

Evidentemente, essendo così comprensiva la clausola da non distinguere se l'approvazione della legge non avvenga per una votazione contraria del Parlamento ovvero per qualsiasi altra ragione, si potrà bensì sostenere che sotto l'aspetto morale il Governo era tenuto a sottoporre i risultati dell'asta al Parlamento, e per tal riguardo è da preferirsi che il Ministero si sia inteso preventivamente coi signori Pierce e Parodi e Lloyd sabauda aggiudicatari delle aste. Ma dal punto di vista strettamente legale, è assurdo il sostenere che col chiudere la sessione il Governo avrebbe defraudato la Società impedendo il verificarsi della possibile approvazione, giacchè con la citata clausola contrattuale esso aveva già riservato allo Stato, l'esercizio di tutti i suoi diritti. Se non che quello che io non esito ad affermare (e in ciò consiste il valore della mia nota) si è

che la chiusura della sessione non modifica in alcuna guisa lo stato di diritto; sicchè la questione, così lungamente ed appassionatamente dibattuta, sui diritti degli aggiudicatari e sulle facoltà del Governo, le rimane del tutto estranea ed indifferente. Se vi sono diritti, essi rimangono inalterati; mentre nessun impedimento essi possono creare alla facoltà del Governo di chiudere la sessione.

Per dimostrarlo non mi indugero neppure intorno all'argomento che pure è stato addotto nella stampa anche autorevole, che, essendo codesto atto un'emanazione della Corona, rimane al di fuori dell'orbita ministeriale, e assolve di conseguenza il Gabinetto da ogni impegno. L'assurdità è evidente. Per quanto io creda che il chiudere la sessione parlamentare appartenga a quella categoria di atti, in cui, come dirò più avanti, la prerogativa della Corona deve essere prevalente sul parere dei ministri, è un principio elementare di diritto quello che accanto alla irresponsabilità della Corona sta la responsabilità ministeriale, e che le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non portano la firma di un Ministro che ne assume la intera responsabilità. La chiusura della sessione avviene per decreto ministeriale, a controfirma del Ministro dell'interno, udito il Consiglio dei Ministri. Quindi il Ministro dell'interno e il Consiglio dei Ministri ne sono interamente responsabili.

Più serio invece era l'argomento che la chiusura della sessione, essendo determinata da interessi generali e supremi dello Stato, prevale su tutti gli interessi particolari. Ma è evidente d'altra parte che lo Stato, anche se esercita un suo potere generale politico, non può essere mai irresponsabile dei danni particolari, che produce nei rapporti di diritto privato. E quindi se gli interessati non possono pretendere l'adempimento del contratto, avrebbero però diritto al risarcimento dei danni.

L'obiezione poi sembrerebbe più forte ancora se la chiusura della sessione vietasse di riproporre nella sessione successiva i disegni già caduti; come vi è nello Statuto nostro e in altre costituzioni quello di presentare nella sessione medesima un progetto respinto da uno dei tre poteri. Invece, non solo i Ministri sono liberi di presentare nuovamente i disegni della sessione precedente mediante un nuovo decreto indipendentemente dall'esito che avevano avuto, ma per quelli che non sono arrivati a compimento è invalso perfino l'uso che si riprendano talvolta nello stadio al quale erano arrivati; e la nostra Camera nel maggio 1863 è arrivata perfino ad

adottare questa risoluzione per tutti i progetti di quell'anno complessivamente. Se quindi il Ministero, potendo ripresentare i contratti in corso all'approvazione del Parlamento, crede di non farlo, ne assume con questa omissione la piena responsabilità, e politica e giuridica.

A favore poi dei diritti che i privati potrebbero accampare verso il Governo a causa della chiusura della sessione, vi è un argomento che non ho visto addotto da alcuno, ma che a mio avviso tronca ogni questione.

È un fatto che la chiusura della sessione, come la stessa apertura di una nuova Legislatura, distrugge tutto il lavoro parlamentare e quindi anche i disegni di legge esistenti. Ma quale disposizione dello Statuto, quale articolo di regolamento proclama questo principio di diritto? A me non è riuscito rinvenirne. E mi pare che sarebbe troppo azzardoso il volerlo ricavare dall'art. 56 dello Statuto, sol perchè dispone che un progetto di legge rigettato da uno dei tre poteri non può essere riprodotto nella stessa sessione. Come ebbi già a dimostrare da tempo in altra nota, questa cautela non ha che lo scopo d'impedire attriti immediati tra i poteri, e di far attendere un periodo di calma e riflessione.

La regola dell'annullamento totale dei lavori parlamentari per la sessione chiusa appartiene alla categoria, altrettanto numerosa quanto esaltata dai trattatisti, delle consuetudini costituzionali; sebbene sia consuetudine che non è accolta in Belgio, che è stata combattuta ripetutamente nella Francia e in Italia, e non venga nemmeno osservata sempre in Inghilterra, dove pure è sorta e da cui venne imitata.

Servendoci quindi, per chiarire la questione, del caso ora occorso in Italia, avremmo voluto vedere se si fossero aditi i tribunali, con la tesi che il Governo era responsabile, perchè aveva assunto con le aste l'obbligo di mettere il Parlamento in condizione di decidere sui contratti coi signori Pierce e Parodi e Lloyd sabauda; avremmo voluto vedere, dico, quale accoglienza avrebbe fatta la magistratura italiana all'avvocato erariale che in contrapposto ai capitoli per giustificare l'inadempimento della clausola circa la presentazione delle convenzioni al Parlamento, avesse portato non un testo di legge, non un articolo dello Statuto e neppure una modesta disposizione del regolamento interno delle Assemblies, ma semplicemente una consuetudine desunta dall'Inghilterra.

Sarebbe stato quasi desiderabile, per curiosità scientifica, che la questione si fosse dibattuta, perchè allora si sarebbe visto alla prova dei fatti, se, come ebbi già l'onore di osservare in altra nota presso questo Istituto. In tanto vantata dottrina sul valore delle consuetudini in diritto pubblico, che è ripetuta ciecamente dai trattatisti, abbia veramente il valore che le si attribuisce, o non debba essere ristretta e corretta come io penso. anzi formulata diversamente da quello che è.

Per concludere adunque, resta sempre insoluta la questione della condizione di diritto dei contraenti verso lo Stato per quei contratti che debbono poi essere presentati dal Governo al Parlamento e sottoposti alla sua deliberazione; questione altissima ed ardua, che merita grande studio, come quella che tocca a un tempo il diritto pubblico ed il privato, intrecciandone i principii e forse mettendoli in conflitto.

Su di essa è forse temerario l'asserire, anche in modo dimesso come io faccio, che per molte ragioni non vi è azione esperibile da parte dei contraenti, e che per necessità essi si trovano in uno stato d'inferiorità davanti alla condizione di privilegio, della quale per la sua alta funzione gode lo Stato.

Ma si creda qualsiasi cosa intorno ad essa, si ammettano o anche non si ammettano i diritti dei contraenti, è per me indubitato che la chiusura della sessione, contro tutte le apparenze, avrebbe lasciato inalterate le condizioni di diritto; onde mi par quasi inverosimile che si sia potuto discutere tanto intorno ad essa.

Perciò mi sembra sia da lodarsi il Governo se ha sostenuto, come pur si è detto, che la chiusura della sessione non portava alcuna lesione di diritti; come pure che nella questione generale abbia riservato prudentemente i diritti dello Stato, sostenendo che quello iniziatosi con le aste era un contratto, il quale si sarebbe perfezionato soltanto con l'approvazione del Parlamento, e che perciò gli agiudicatari avevano non già dei diritti, ma puramente una condizione di legittima aspettativa.

### III.

L'altra osservazione riflette il carattere politico dell'istituto.

In Inghilterra da principio i Parlamenti erano eletti volta per volta, e finivano *de jure* esauriti appena i pochi affari per cui erano

stati convocati. Se anche nello stesso anno si rendevano necessarie ulteriori convocazioni, si facevano mediante nuove nomine di deputati. E non fu che nel regno di Edoardo I (1272-1307) che i deputati vennero congedati una volta con l'avvertimento di tenersi pronti per una nuova chiamata. Però ripetendosi più volte questo caso, ne nacque la distinzione delle sessioni; e poichè il lavoro del Parlamento non divenne per questo continuativo, ogni sessione ebbe sempre un compito proprio.

Così nacque e così si diffuse la consuetudine delle sessioni con la completa interruzione dei lavori. Ma venute meno le ragioni che avevano determinate queste interruzioni in Inghilterra, essa è stata vivamente combattuta, ed oggi molti la considerano un vero anacronismo, una superfluità e un perditempo.

Tuttavia se questa consuetudine persiste, vuol dire che non ne mancano le ragioni. Ed a prescindere dalle minori, come quella che il Governo debba poter prefiggere un termine all'approvazione delle leggi per rendere simultanee le sessioni delle due Camere; e a prescindere pure dall'altra ragione che con questo mezzo si può effettuare più facilmente la ripartizione del lavoro fra le assemblee legislative; sta il fatto che in qualche momento della vita nazionale può essere conveniente che l'enunciazione del programma del Governo si compia con la più grande solennità, e che la pubblica manifestazione dell'accordo tra il Sovrano e i suoi Ministri possa influire sulla coscienza nazionale, anche se non viene inaugurata una nuova Legislatura. Ecco una ragione non senza valore dell'avvicinarsi delle sessioni.

Ma deriva forse da questo che la chiusura della sessione sia una cosa comune ed ordinaria della vita parlamentare? che si compia *de plano* e semplicemente, come qualunque presentazione o qualunque ritiro di legge da parte del Governo?

Constatiamo anzi tutto che se si riguarda la necessità, la chiusura della sessione non ha questo carattere nemmeno nel caso di una crisi ministeriale, quando con o senza maggioranza sicura sia sorto un nuovo Ministro, atteso che pei Ministeri che sono già al potere, si può trattare solo di maggiore o minore utilità della chiusura.

Difatti è ben vero che la chiusura darà vita ad una nuova Presidenza dell'Assemblea e a nuove Commissioni, e che tutti i progetti del passato Ministero cadranno anch'essi *de jure* nel nulla; ma è vero pure che ad un Ministero nuovo se può essere comodo,

non è punto indispensabile avere un altro Presidente della Camera e nuove Commissioni, giacchè indipendentemente da essi, rimane sempre giudice l'Assemblea; mentre dei disegni di legge già innanzi alle Assemblee, ogni Ministero può mantenere solo quelli che gli convengono, completando il suo programma con tutti gli altri che stimerà di presentare.

Autorevole esempio di tutto ciò è la condotta del Ministero Crispi nel dicembre 1893, il quale, succedendo all'on. Giolitti dopo il mancato Ministero Zanardelli, anche senza chiusura della sessione e malgrado condizioni parlamentari decisamente contrarie, riuscì a fare approvare le leggi necessarie e a radunare intorno al Governo una solida maggioranza.

Senonchè ammettendo che non sia necessario di chiudere la sessione, si può sostenere che può tornare utile grandemente, sia nei riguardi giuridici per la speditezza della gestione, sia in quelli politici per l'efficacia suggestiva che può esercitare sul paese.

Certo la chiusura della sessione, facendo *tabula rasa* di tutto il lavoro legislativo in corso, conferisce al Ministero maggiore scioltezza e rapidità di movimento. Il Ministero enuncia il suo programma, e senza bisogno di procurarsi i decreti per ritirare i precedenti disegni, presenta quelli coi quali vuole colorirlo politicamente. Certo non negherò che non faccia comodo a un Ministero contare sopra un amico alla Presidenza delle due Assemblee, anche senza che gli serva addirittura come compare, e l'averne favorevole per giunta la maggioranza delle Commissioni parlamentari. Osserverò solo che è una partita molto pericolosa a giocarsi quella di procedere a tali nomine, quando non si disponga di una maggioranza sicura e fedele; giacchè la sconfitta in dette elezioni può peggiorare la situazione e spacciare un Ministero, che senza questo potrebbe vivere ed attendere un aumento nelle proprie file dagli immancabili disertori del partito caduto. Codesto spauracchio si può stare certi sarà sempre un freno salutare contro le incerte chiusure della sessione.

Quanto poi all'efficacia suggestiva di questo espediente, si afferma che per un nuovo Ministero è già di per sè stesso un segno di scarsa vigoria, d'incertezza e di sfiducia nell'opera propria il mantenere aperta la sessione; mentre il gesto di chiudere un periodo parlamentare e d'aprirne un nuovo, guadagna al novello Gabinetto simpatie ed adesioni, alleanze e forze.

Veramente a me pare che non solo sia un metodo più degno, ma anche più efficace e sicuro, quello di attendere l'incremento del partito e la formazione di una solida maggioranza dalla bontà intrinseca del proprio programma, dal valore dei disegni con cui lo si svolge, dalla saggia condotta politico-amministrativa del Governo. Ed osservo che coloro, i quali fanno assegnamento sulle dette ragioni per l'efficacia della chiusura della sessione, mancano in certo modo, pur senza volerlo, di rispetto ai legislatori. Ma attese le condizioni della vita pubblica, in cui l'elemento dell'immaginazione e la suggestione hanno una portata maggiore che non si creda, non nego che dalla chiusura della vecchia sessione non possa venire qualche utile per un nuovo Ministero.

Ma può bastare (ed è questo il punto più saliente della mia argomentazione) la previsione di una possibile utilità pel Ministero a giustificare e determinare la chiusura di una sessione parlamentare?

Nella chiusura della sessione vi è anche il fatto dell'intervento della Corona, che mi pare non possa essere del tutto dimenticato. Poichè non per diritto positivo, ma per consuetudine, non so se derivata effettivamente dall'Inghilterra o impostasi naturalmente per forza di cose, è divenuta regola anche presso di noi che le legislature e le sessioni sieno aperte dalla parola del Re. E perciò mi pare che di fronte al possibile vantaggio ministeriale, si debba anche calcolare e valutare le convenienze che ha la Corona nel pronunciarsi pubblicamente, e il rischio cui si può esporre.

Infatti se un Ministero non dispone di una solida maggioranza, non si può presumere che esso interpreti il pensiero della Nazione. E allora non può forse trovarsi nella condizione di far pronunciare alla Maestà del Re espressioni e giudizi che spiacciono alla maggioranza del paese o per lo meno feriscono una forte minoranza di esso? Ovvero, per le stesse ragioni può avvenire che quando nell'aula legislativa risuona quasi ancora la voce del Capo dello Stato, una maggioranza schiacciante, con le nomine presidenziali e parlamentari o in altri modi, condanni irremissibilmente proprio quel programma che è stato enunciato dalla parola del Re. Senza poi dire che in qualche momento della vita nazionale, per le condizioni pubbliche, può essere cosa utile che il Capo dello Stato mantenga un prudente riserbo, mentre la chiusura della sessione lo obbliga invece o a reticenze non convenienti o a dichiarazioni pericolose.

Gli è ben vero che si può dire che non vi è mai rischio per la Corona, la quale è protetta e ricoperta dalla responsabilità ministeriale. Il discorso del Re, redatto sempre da qualche Ministro o steso talvolta da qualche uomo di lettere, viene deliberato in Consiglio di ministri. È un atto anch'esso essenzialmente e giuridicamente ministeriale.

Senonchè, per quanto possa parere eresia in bocca a un costituzionalista, io nego che la abusata regola giuridica della responsabilità ministeriale, che pure è il perno intorno a cui si aggira il regime costituzionale, abbia la virtù di coprire completamente ed in ogni caso la persona del Capo dello Stato. Riguardo alla responsabilità ministeriale, bisogna ben distinguere i rapporti interni parlamentari da quelli pubblici e generali. Certo il Parlamento non può condannare il programma enunciato dalla Corona, se non nella persona de' suoi ministri; e ciò o implicitamente con le nomine parlamentari, o esplicitamente con una discussione ed un voto, quando più imprudentemente non ci si voglia servire addirittura dell'indirizzo di risposta. Ma è un'illusione quella di non accorgersi che una subita condanna del discorso reale, seguita quando i giornali riferiscono ancora i dettagli della inaugurazione della sessione, e nell'aula in cui è avvenuta non sono scomparse ancora tutte le tracce della solenne cerimonia, una subita condanna, a ragione o a torto, ha un'eco profonda nell'opinione pubblica, che passa oltre agli undici o più Ministri (poichè pare sieno destinati a crescere) e si ripercuote sul trono. E quando si tratta di affermazioni che possono ferire acerbamente una forte minoranza e qualche volta la maggioranza stessa, quando si tratta di questioni vive, palpitanti ed ardenti, chi può pretendere che queste non coinvolgano nella loro condanna qualche altra personalità oltre i Ministri? Come si può stare certi che pure incolpandone i Ministri, coloro che ne sono colpiti non provino un certo risentimento ed una certa freddezza per non dir altro verso il Sovrano che vi ha aggiunto il suggello della sua autorità?

Infatti chi può distinguere quale parte abbia avuto il Sovrano e quale il Governo nella formazione del programma? E non vantiamo noi stessi che il glorioso fondatore del regno ha partecipato sempre largamente alla compilazione dei discorsi reali e che alcune delle frasi storiche sono dovute a lui?

Per questo io credo che la famosa responsabilità ministeriale non può bastare a tranquillare la coscienza dei consiglieri della Corona:

e non sarà mai sufficiente in essi la ponderazione e la prudenza in quegli atti, nei quali la persona loro si può confondere troppo facilmente con quella del Sovrano.

Sulla parte che ha il Sovrano in uno Stato costituzionale, molto si è discusso nella dottrina senza nulla concludere. Contro la celebre formola del 1830 dovuta al Thiers (la quale in fondo tendeva a salvare la Corona) che il *Re regna e non governa*, sono insorti i teorizzatori del principio monarchico: ed io ricordo da quante cattedre universitarie essa un tempo era fulminata. Ma questi critici alla loro volta, pure avendo buon giuoco nel censurare il carattere sibillino di quella formola, non hanno poi mai fatta, e neppure tentata (!) la formulazione di una teoria determinata o almeno approssimativa sull'attività del Sovrano.

Nell'attesa che qualche ingegno eminente trovi che questo è un tema non indegno, io mi permetto una semplice distinzione preliminare, la quale mi sembra che sia un elemento essenziale nell'argomento della chiusura della sessione.

Posto genericamente che alla legittimità di ogni atto è necessario il concorso del Re e del Governo, mi pare però si possa ammettere come vi sieno degli atti nei quali deve essere prevalente il volere ministeriale, e di quelli in cui giustamente abbia a prevalere la volontà regia. I primi riguardano la politica nei suoi minuti particolari: gli altri l'indirizzo complesso e generale.

In quest'ultimi debbono essere classificati senza dubbio quelli coi quali vengono regolati i rapporti tra i poteri, o, come io preferisco dire, tra gli organi dello Stato, o più precisamente ancora fra Ministero e Parlamento. E ciò anche perchè queste relazioni hanno, mediatamente o immediatamente, direttamente o indirettamente, un rapporto con la nazione stessa, cioè col corpo elettorale che ne è l'espressione giuridica.

Uno di questi atti è lo scioglimento della Camera elettiva, preceduto o no dalle dimissioni del Ministero; l'altro è la chiusura della sessione. Con essi il Sovrano agisce quale regolatore delle relazioni fra gli organi costituzionali, come io ritengo sia sua attribuzione e suo ufficio. Perciò io non credo affatto che la Corona debba acconsentire in forza di diritto a un primo scioglimento della Camera elettiva chiesto da un Ministero in minoranza per tentare l'acquisto della maggioranza, come pretende il Bagehot (ed in questo pretesamente non dissente neppure l'opinione più democratica). Perciò

non credo che nemmeno la chiusura della sessione sia un diritto che spetta ad ogni Gabinetto, come è stato sostenuto in quest'ultima occasione.

Il Sovrano adunque a mio avviso deve essere costituzionalmente in piena facoltà di concedere o di rifiutare la chiusura della sessione.

E questa massima sviscerata e chiarita si traduce poi nella seguente: "Un Ministero non si deve proporre la chiusura della sessione solo perchè ne può venire un vantaggio alle sue condizioni parlamentari; deve farlo solo quando glielo consentono le condizioni parlamentari, le condizioni interne e talvolta anche quelle internazionali; e ciò non nell'interesse proprio, bensì in quello della Corona, il quale considerato in modo elevato si identifica con l'interesse dello Stato."

Con questo non intendo certo annullare ogni altro intervento della Corona, giacchè in esso risiede proprio a mio avviso il pregio e la forza del regime rappresentativo in forma monarchica. Ritengo anzi che ad esso si debba fare ricorso, anche quando il debole velo giuridico della responsabilità ministeriale non riesce a coprire la persona del Sovrano, se alti interessi dello Stato lo richiedono.

Nè a questo scopo serve soltanto la chiusura della sessione col relativo discorso. Si può a mio avviso ricorrere anche ad un proclama reale al popolo; ma occorre che vi sia una suprema necessità nazionale, e non una semplice convenienza ministeriale. Difatti nelle perigliose vicende della formazione dell'unità nazionale il primo Re d'Italia più volte si è rivolto agli italiani. Basta ricordare il proclama di Vittorio Emanuele nel 1867; giacchè anche in quei momenti penosi per la nazione la parola ammonitrice del Gran Re fu ascoltata con fiducia dagli italiani.

Quindi per tornare al tema io affermo che la chiusura della sessione parlamentare è un fatto che trascende l'orbita ministeriale, e deve essere considerato solo nei riguardi della Corona e degli interessi generali dello Stato. E perciò esso non è un istituto ordinario, ma eccezionale; il quale non deve essere usato se non quando le condizioni parlamentari e quelle interne ed estere, tolgono ogni rischio all'intervento della Corona, ovvero quando qualche suprema necessità nazionale può giustificare o imporre addirittura, come mezzo estremo, l'intervento della medesima.

Della giustezza di questa proposizione sull'istituto della chiusura potrebbe rendere ampia testimonianza la nostra storia per le più recenti

chiusure della sessione. Ma a queste preferisco di fare semplice rinvio, non amando di entrare in considerazioni di persone, o come suol dirsi di politica militante, sebbene abbia la debolezza di credermi assai sereno ed obbiettivo.

Quel vuoto e formale costituzionalismo derivato dalla Francia, che riducendo a vuote teoriche il sistema politico, lo converte in una specie di congegno automatico, quel celebre sistema dottrinario che pure è stato tanto perseguitato e deriso, non è morto con Guizot e compagni, ma più o meno ci domina sempre. Nè dal così detto metodo giuridico, che per imitazione teutonica è stato messo in voga, può sperarsi salvezza, perchè, se esso ha giovato a dare un ordine un po' più sistematico al diritto costituzionale e a correggere il tono retorico e declamatorio che dominava nelle cattedre e nei trattati, non può però pretendere di fare rientrare tutta la ricca vena delle forze politiche e degli elementi sociali nel giro di poche regole giuridiche. Cosicchè chi vuole formare un'immagine giusta e vera dello Stato libero, non deve ripetere scolasticamente le varie proposizioni in cui lo si fa consistere, ma indagare se e come queste rispondono davvero alla realtà dei fatti.