

XXXI.

TORNATA DEL 7 FEBBRAIO 1888

Presidenza del Vice-Presidente TABARRINI.

Sommario. — *Discussione del progetto di legge pel riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato — Discorsi dei senatori Guarneri, Auriti e Rossi A.*

La seduta è aperta alle ore 2 e $\frac{3}{4}$.

È presente il presidente del Consiglio, ministro dell'interno; più tardi interviene il ministro della guerra.

Il senatore, *segretario*, VERGA C. dà lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale viene approvato.

PRESIDENTE. Domando al senatore Vitelleschi, relatore del progetto di legge per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte, e di antichità, se l'Ufficio centrale ha coordinato gli articoli della legge, tanto che essa possa mettersi ai voti.

Senatore VITELLESCHI. Il coordinamento non è ancora compiuto. È stato preparato, ma l'Ufficio centrale non ha avuto ancora il tempo di esaminarlo.

PRESIDENTE. La votazione del progetto di legge per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte e di antichità viene pertanto rimandata alla prossima seduta.

Discussione del progetto di legge: « Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato » (N. 11).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge: « Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato ».

Prego l'onorevole presidente del Consiglio a dichiarare se accetta gli emendamenti proposti dall'Ufficio centrale e se desidera che la discussione si apra sul progetto ministeriale o su quello dell'Ufficio centrale.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Non posso accettare le modificazioni dell'Ufficio centrale, e chiedo che la discussione si apra sul disegno di legge votato dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Si darà quindi lettura del progetto di legge come fu trasmesso al Senato dalla Camera dei deputati.

Il senatore, *segretario*, GUERRIERI-GONZAGA dà lettura del progetto di legge.

(V. stampato N. 11).

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale sopra questo progetto di legge.

La parola è al senatore Guarneri.

Senatore GUARNERI. Io darò il mio voto franco ed aperto alla proposta di legge, tal quale venne sancita dalla Camera dei deputati; e ve ne dirò brevemente le ragioni.

Questo progetto di legge non consta che di due brevi articoli, di cui l'uno è la restaurazione al potere esecutivo di una facoltà che la legge del 1878 gli aveva sottratto, ed il secondo articolo è la riforma di una istituzione

attualmente esistente, quale è quella dei segretari generali, che da funzionari quasi amministrativi sono elevati a politici.

Però, prima di scendere all'analisi di questi due articoli, mi permetterete che vi esprima un mio personale concetto; cioè che questo progetto di legge accenni, anzi formi parte integrante di un largo programma politico di ben alta importanza, del quale parmi che desso costituisca uno dei punti salienti.

Parmi infatti, che s'intenda a restaurare i poteri dello Stato nella loro cerchia normale, o meglio a farli rientrare nella loro orbita costituzionale.

E parmi ancora poter rilevare i punti salienti di questo largo programma nei seguenti capi, che brevemente vi accennerò.

Ricorderete, signori, che or sono pochi mesi fu data qui una franca e netta promessa, che si sarebbe provveduto ad una più equa distribuzione del lavoro legislativo tra questa e l'altra branca del Parlamento; e quella parola data è stata lealmente mantenuta; e ciò appunto perchè questi due fattori del lavoro legislativo funzionassero ugualmente, e cessasse quel fenomeno lungamente deplorato, cioè che l'uno tra essi non fosse che il registratore dell'opera dell'altro ramo del Parlamento.

Ed un secondo dei punti salienti di questo programma parmi ravvisarlo nella iniziativa rivendicata dal potere esecutivo nella Camera elettiva delle leggi che importino un onere alle finanze dello Stato; onde il suo bilancio di già votato non fosse dissestato sì spesso con leggi improvvise ed immature.

Terzo dei punti salienti di questo novello ordine di cose parmi ravvisarlo nel progetto di legge del riordinamento del contenzioso dello Stato; giacchè con esso si intende a dare forza e moderazione ai rappresentanti del potere esecutivo, circondandoli di più coll'aureola del potere giudiziario e del magistrato.

E l'ultimo dei punti salienti di questo programma è appunto questa legge innanzi a voi pendente, la quale tende a restaurare al potere esecutivo una facoltà, che lo Statuto gli aveva conferita, e che la legge del 1878 gli ha tolta.

Edippiù in questo programma, o signori, parmi scorgere un'idea dominante, ed un concetto che

credo mio debito di enunciarvi, cioè, che s'intenda, pria di riformare cioè a restaurare, a far rientrare, come vi dissi, i grandi poteri costituiti dello Stato nella loro orbita e nel loro funzionamento costituzionale. E parmi, che prima di procedere alla grande riforma *ab imis fundamentis*, siasi compreso che valeva la pena di procedere o di tentare una *magna* od almeno una *media instauratio* .

Ed era tempo che ciò si facesse, giacchè - non giova illudersi - appo noi, come altrove, il sistema costituzionale, cioè il funzionamento equilibrato dei tre organi del potere legislativo, tendeva a trasformarsi in un regime parlamentare.

Noi, o signori, eravamo in quella china fatale, in cui l'assorbente maggioranza di una Camera asserva il potere esecutivo, e rende oziosa l'azione dell'altra Camera legislativa.

Questa era la deplorabile tendenza dei tempi non sono che pochi mesi, ed a questo, a mio debole intendimento, si è cercato di provvedere con una serie complessa di atti e di proposte di leggi, tutti concordanti nel salutare scopo di far rientrare nel giuoco legittimo e normale statutario i vari poteri dello Stato, che a poco a poco ne erano fatalmente deviati.

E credo che noi, vigili custodi dell'integrità dello Statuto, noi, garanti al paese delle prerogative del Sovrano, non possiamo che dare il nostro valido e cordiale appoggio a questo attuale, ma novello sistema di cose.

Se noi obliassimo questo debito, o signori, mancheremmo al precipuo scopo della nostra missione, che è quella appunto di vegliare alla conservazione del regime costituzionale, del quale è base anco il prestigio della Corona, e l'autorità del potere esecutivo.

Ed appunto i due articoli della legge propostavi, e specialmente il primo, sono la riaffermazione di un diritto statutario, che la legge del 1878 aveva quasi direi di sbieco cancellata.

E non si dica, che questa sia da mia parte la confessione di esser vissuti in Italia per ben dieci anni sotto un ordine di cose, o meglio sotto una legge incostituzionale; giacchè, se ciò non piace, se ciò potrà sembrare umiliante, allora sarà necessità che si faccia una più umiliante confessione, cioè che si era vissuti dal 1848 al 1878 in un sistema, o sotto una legge

incostituzionale; giacchè in questo periodo di ben 30 anni si era riconosciuto una assoluta libertà, e data una piena facoltà al potere esecutivo di costituirsi e di ordinarsi a suo modo; sicchè non puossi sfuggire da questo dilemma, il quale sempre implica una umile confessione, cioè o che siamo stati incostituzionali da prima e per più lunga pezza, o incostituzionali di poi.

E spero riuscire a provarvi, o signori, che è una garanzia statutaria quella del potere esecutivo di poter costituire i vari Ministeri, secondo i bisogni organici e secondo le circostanze dei servizi pubblici; dei quali bisogni e speciali circostanze, più che le Camere, e meglio che desse, il Ministero, come corpo, è giudice.

Io confesso francamente che non ho mai creduto a quella specie di aforismo politico francese, cioè che il Re regna, ma non governa. Per me, m'ingannerò, il Re regna e governa, *ma per organo dei suoi ministri*.

È questo un motto che ha potuto brillare per la voce di dottrinari francesi; è una frase alla Benjamin Constant, ma che non risponde alla realtà delle cose, che è quella appunto che il Re regna e governa, ma sempre appunto per organo dei suoi ministri.

Infatti, se fosse vera quella distinzione sottile di giuristi politici francesi, avremmo quattro poteri e non tre nello Stato.

Avremmo il regio, il governativo o ministeriale, il legislativo e il giudiziario; mentre giusta lo spirito e la frase dello Statuto, noi non ne abbiamo che tre. E di più le prerogative regie, come gli atti ministeriali, si esplicano per *l'unica forma*, quella dei decreti sovrani, sottoscritti da un ministro della Corona.

Infatti le più alte prerogative sovrane, quelle benanco che si considerano come preziose gemme della sua corona, si mettono in giuoco mercè un decreto regio firmato da un ministro.

E ciò nè più nè meno, signori, come l'atto di semplice governo di un ministro, il quale ha sempre di bisogno dell'assenso sovrano; e questo atto si pubblica in nome del Re; sicchè nell'essenza e nella forma io non so distinguere gli atti sovrani dagli atti ministeriali.

Ed è perciò che io reputo, che sia la reintegrazione di una prerogativa sovrana quella che riconosce al potere esecutivo la facoltà di ordinarsi secondo i propri criteri e secondo le

proprie naturali convenienze; e non si tratti già di restituire al Ministero una facoltà amministrativa, che la legge del 1878 gli avea tolta.

E che trattisi del reintegro di una prerogativa regia e non ministeriale ve lo dimostra l'art. 5 dello Statuto, ove è detto: « Al Re *solo* appartiene il potere esecutivo ».

Al Re *solo*. Lo Statuto in molti dei suoi articoli ragiona delle prerogative sovrane; ma è unicamente in questo ed in altro, che adopera questa frase incisiva: al Re *solo*.

E questa frase, signori, che brilla come un diamante in un anello, vi dimostra che vi è un concetto di esclusione, vale a dire, che l'esercizio di questo potere esecutivo appartiene al Sovrano senza l'intromissione di altri poteri.

E certo la voce *solo* o ha questo senso di divieto di altre ingerenze, o non è che un pleonasma!

Ma v'ha di più. A dimostrare sempre più che nell'ordinamento del potere esecutivo, cioè nell'organizzazione ministeriale non è dato ad altri poteri di intromettersi, basta gottare uno sguardo sull'art. 70 dello Statuto ove è detto, che: « Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge ».

E per quel vecchio principio di senso comune, e non di profonda scienza, che *ubi lex voluit, dixit*, è a ritenersi che quando si parla dell'ordinamento giudiziario, che emana dal Re come l'esecutivo, non è dato al potere sovrano di ordinare la magistratura senza l'intervento del potere legislativo, e ciò per divieto espresso statutario. Ma che quando questo divieto non fu sancito come nel caso del potere esecutivo, il Sovrano abbia la piena facoltà di ordinare come meglio reputa, pei bisogni del pubblico servizio, gli organi dicasterici o ministeriali.

Sicchè mi pare che dal raffronto, anzi dall'armonia di questi due testi, ne scaturisca la evidente prova, che qui siamo a fronte di una prerogativa sovrana e statutaria, che non è permesso di violare.

E che cosa s'è tentato, o signori, di surrogare dal nostro Ufficio centrale a quel breve testo di legge propostovi, il quale enuncia un sol principio, e lascia poi al potere discrezionale e ministeriale di attuarlo?

Si è da esso, senza negare il principio, anzi

esplicitamente riconoscendolo, si è cercato, con una specie di controprogetto, di limitarlo, di stringerlo e vincolarlo nella sua esplicazione, sino al punto di cadere qualche fiata, mi si permetta il dirlo, in aperta contraddizione, cioè di negarlo. L'articolo primo della legge proposta è così formulato, laconico ed inciso:

« Il numero e le attribuzioni dei Ministeri, sono determinati con decreti reali ».

Or, sembrando eccessiva questa facoltà, si è cercata dal vostro Ufficio centrale di circondarla di vincoli e di freni.

Si è chiesto in prima, che questi decreti di ordinamenti ministeriali avessero luogo, previo il parere ed udito il Consiglio dei ministri.

Ma si sa purtroppo che questa non sarebbe che pura formula, la quale andrebbe come di uso nella redazione dei decreti ministeriali di tal genere.

Dessa sarebbe davvero una poco seria garanzia, giacchè può anticiparsi, che quando i due ministri interessati al nuovo ordinamento dicasterico si sieno messi di accordo, quando abbiano ottenuto tutto al più il beneplacito del presidente del Consiglio dei ministri, la formula sarà lì pronta; e si dirà nel decreto, che verrà sottoscritto dai due ministri: Udito il Consiglio dei ministri. Essa mi ricorda quelle vecchie formule che noi altri, nel nostro antico diritto siculo statutario, chiamavamo, con una frase rituale, le clausole *ceterate*; cioè quelle clausole, che non si inserivano neanco negli atti, ma che ciò nonostante vi si intendevano scritte, perchè riassunte ed indicate con degli *ecc. ecc.*

E l'inutilità di questa frase fu riconosciuta dalla stessa relazione redatta da un uomo, che per la sua lunga esperienza, conosce purtroppo quale sia la futilità di questa formola.

Egli vi confessa nella sua egregia relazione che « non si può fare a *fidanza* con disposizioni, *non sempre osservate*, per le quali debbono essere *deliberate in Consiglio dei ministri* le mutazioni organiche ».

Sicchè era nella sua intima convinzione (di lui, uomo d'affari, e che ha seduto nei Consigli della Corona) che quella sarebbe stata una frase, piuttosto che una vera ed efficace garanzia.

Ed io soggiungo che, se v'era riforma a fare nella proposta di legge, era piuttosto quella di cancellare questa frase dall'altro articolo del

progetto di legge, anzichè inscrivere la nel primo articolo.

Ed il detto Ufficio centrale ha inoltre chiesto, come una seconda garanzia, « che fossero mantenuti nella loro unità gl'istituti ordinativi per legge »; ed a togliere qualunque equivoco, la detta relazione indica quali sieno queste unità inviolabili; cioè il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, la Cassa dei depositi e prestiti, il Fondo pel culto, e l'Amministrazione del debito pubblico.

Ma ciò implica, se non altro, il dubbio, che questi corpi formino parte integrante dell'ordinamento ministeriale. Ma è possibile questo dubbio?

Ma, o signori, sarebbe lo stesso che poter dubitare, che nell'ordinamento del Ministero di grazia e giustizia vadano compresi i Tribunali, le Corti d'appello, e le Cassazioni. Nell'uno e nell'altro caso si tratta di corpi indipendenti, autonomi, che non entrano nella costituzione di un Ministero.

Altro è l'ordinamento dicasterico ministeriale, altra l'organizzazione di questi altri corpi, che sono enti propri, costituiti per virtù di leggi, che sopperiscono ad altri servizi pubblici speciali, che non sono i ministeriali.

Questi istituti, potrà nell'ordinamento ministeriale stabilirsi, che dipendano dall'uno o dall'altro Ministero, che siano sotto la direzione, per esempio, del ministro del Tesoro, piuttosto che di quello delle finanze, ma non si potrà giammai ammettere che queste entità possano essere inviscerate e confuse nell'ordinamento ministeriale. Sicchè quest'altra garanzia, che si è voluta inserire nella proposta di legge, parmi parola superflua, parola oziosa.

E vi ha una terza modifica al detto progetto di legge; giacchè il controprogetto dell'Ufficio centrale, soggiunge:

« I titoli, i gradi e gli stipendi dei funzionari nell'Amministrazione centrale sono determinati per legge ».

Questa, o signori, mi sembra una esplicita contraddizione, e mi ricorda la vecchia massima di dritto francese: Dare e ritenere non vale!

Se da un lato la relazione e il controprogetto riconoscono il principio dell'autonomia e della libertà di ordinarsi del potere esecutivo in vari Ministeri, come dall'altra parte si vuol restringere questo principio in tali cancelli, che ne

rendano impossibile la libera attuazione, imponendo la necessità di una legge?

Che cosa importa, che il potere esecutivo si possa ordinare liberamente, se poi non può dare un titolo, un grado o uno stipendio ad un funzionario di un Ministero, nè attivarlo, se non per legge?

Sarebbe una ironia questa facoltà di organizzarsi, questa libertà di costituirsi secondo i bisogni del servizio, se poi dovrebbe esservi una legge posteriore, la quale venisse non a riconoscere il fatto, ma ad autorizzarlo!

Questa clausola, che i titoli, i gradi e gli stipendi dei funzionari della Amministrazione centrale sono determinati per legge, è la negazione del principio della libertà del Ministero di provvedere al suo ordinamento, anzi è il corollario del sistema contrario, cioè di voler avocare o conservare al potere legislativo la facoltà di dare o negare la sua approvazione a questo o a quell'altro ordinamento ministeriale.

Finalmente, o signori, havvi l'ultima clausola della proposta del vostro Ufficio, la quale sembrami la più strana, mi si permetta di dirlo, di tutte. Eccola:

« Alle nuove e maggiori spese, che occorressero per la esecuzione di quei decreti, sarà provveduto con prelevamenti *dal fondo di riserva per le spese impreviste, anche quando segga il Parlamento* ».

Si volle essere con ciò previgente, e stabilire il fondo, dove il potere esecutivo potesse prendere le somme convenienti per un novello ordinamento, o per un mutamento ministeriale; e ciò anche quando sedesse il Parlamento; e si è detto che dette somme debbano togliersi dal fondo di riserva, che d'altronde era il suo fondo naturale; sicchè non valeva la pena di statuirlo. Ma si è soggiunto subito: « Ma dovranno essere presentati al Parlamento i decreti di prelevamento, per essere convertiti in leggi ».

Ora, o signori, che cosa importa l'autorizzare il potere esecutivo a spendere durante l'anno una parte del fondo di riserva per supplire ai bisogni di un novello ordinamento ministeriale, per poi rimandarlo alla novella sessione, perchè il suo decreto fosse convertito in legge?

Già io non so esattamente comprendere il concetto, che un decreto possa esser convertito in legge, giacchè una delle due ipotesi debbe avvenire; o il decreto deve restar tale quale è,

e non è dato al potere legislativo di toccarlo, e allora quel decreto sarà registrato dalle due Camere, ma non diremo che sarà convertito in legge, perchè una legge è un atto di libera sovranità, non di accettazione di un decreto; o al contrario la legge potrà modificare il decreto, o respingerlo, e allora è una legge che sarà emanata, ma non è un decreto convertito in legge.

Questa metamorfosi di un decreto che si trasforma in legge non entra nel mio stretto intelletto; eccetto nei casi dei *bills d'indennità*.

Ma, o signori, più grave diventa l'anomalia delle cose, quando si vuole imporre che venga convertito in legge un decreto di provvista di fondi, che si è del tutto eseguito; giacchè si tratterebbe di legalizzare una spesa, la quale già sarebbe stata consumata, quando nella seguente sessione se ne chiederebbe l'approvazione.

Ma c'è potenza di legge, o signori, che possa distruggere il fatto, o reintegrare la somma spesa ed esaurita fino all'ultimo centesimo?

Si potranno negare, se vuoi, tutto al più i fondi per l'avvenire, ma non negare l'approvazione di quelli già spesi e ritualmente per il passato.

Ecco, o signori, le quattro garanzie che vi propone il vostro Ufficio centrale, nella sua piena convinzione che sia necessario di circondare il potere esecutivo di vincoli, per restringere la sua libertà statutaria di interno ordinamento.

Però a mio debole intendimento il vizio è più radicale; desso, scusatemi la frase, sta nel sistema.

Noi altri italiani abbiamo ereditato troppo dello spirito leguleo della razza latina, abbiamo sempre dinanzi ai nostri occhi i vecchi giuriconsulti di Roma, e le loro leggi immortali; ed amiamo troppo di legiferare, e quel che è più, di sottillizzare nella loro redazione.

Io ricorderò sempre come il non mai abbastanza compianto onor. Borgatti gridasse sempre tra noi, che, piuttosto che far nuove leggi politiche, bisognasse creare usi, consuetudini e tradizioni parlamentari. E diceva bene; giacchè io non so condividere quella convinzione, che anima l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, quando osa asserire che nella vita costituzionale e parlamentare noi possiamo dare più esempi, che riceverne dai grandi Stati d'Europa.

Io guardo, al contrario, spesso all'Inghilterra, maestra a tutti, e colà il senno pratico e la esperienza di più che cinque secoli hanno fatto prevalere un principio; ed è che vi sono delle materie, dove non è prudente di fare leggi; ma che è più opportuno lasciare al governo degli usi e delle abitudini, che lentamente nascono e vi si costituiscono.

E gli uomini di Stato inglesi ritengono che appunto questo demanio inviolabile, direi, dal potere legislativo, è quello che giace ad uno dei limiti estremi fra i due poteri, cioè fra l'esecutivo ed il legislativo. Essi dicono che non è prudente, che non è saggio avviso di fare delle leggi nei confini estremi dei due poteri, *in the last boundaries of two powers*.

Questo è il loro principio ed hanno profonda ragione, giacchè in quel terreno politico vi sono appunto delle materie, ove l'esistenza di leggi produrrebbe maggiori danni e più gravi inconvenienti, che il loro difetto.

Ve ne citerò due esempi, o signori, a prova che cinque secoli di vita libera valgono più che la nostra giovanissima esperienza.

Per esempio: Niuno ha mai potuto dubitare, che nel contatto tra il potere sovrano e il potere ministeriale siavi una infinità di rapporti, siavi una serie di fatti, che si compiono, e che pur potrebbero dar materia all'intervento legislativo. Un Re che ordina e che non è responsabile, e dei ministri che accettano, ed eseguono, e rispondono degli atti sovrani dinanzi alle Camere ed al paese, tutto questo costituisce tutto un mondo, ed una serie complicata di rapporti, non che di diritti e di doveri, che varrebbe la pena a prima vista di ordinare o di coordinare, di regolare con leggi scritte. E di più, o signori, quei rapporti danno luogo ad una scala graduale di atti e di fatti, che corrono dal dirsi un ministro l'umile servitore della Corona, come si dicono in Inghilterra (*the humble servants of the Crown*), dall'inginocchiarsi e baciare la mano della Regina o del Re, quando ne ricevono la concessione, come la chiamano, di un portafoglio; fino all'ardire di un Peel che un giorno imponeva alla sua bene amata Regina (*his beloved Queen*) il congedo di alcune dame di Corte invise alla sua Amministrazione; e sino al linguaggio ardito di un Canning, che un altro giorno, al suo Re, che lo rimproverava duramente, ebbe l'ardire

di rispondere, che quella sera comprendeva la sua fortuna d'esser nato in un regno, dove si potevano da un ministro sentire quelle dure frasi dal sovrano, e ridersene.

Questa è, o signori, la svariata serie dei rapporti, che possono nascere fra il sovrano e il Ministero. Ma chi ha ardito mettervi mano e crear colà delle leggi? E ciò perchè colà, all'azione severa, acuta, qualche fiata brutale della legge, supplisce il tatto, la prudenza di uomini politici, e quel senso squisito ed elevato di convenienze, cui nessuna cosa al mondo può supplire, e meno di tutti la legge.

Ecco perchè qui, o signori, la legge è impotente, e deve esser muta.

Vi accennerò dippiù ad un altro esempio, per dimostrarvi come vi sono dei casi, in cui debbesi solo posare per legge una base statutaria, e basta.

L'art. 5 del nostro Statuto, dopo aver detto che al Re solo appartiene il potere esecutivo, soggiunge: « Egli è il capo supremo dello Stato, comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace e di alleanza e di commercio, dandone notizia alle Camere, tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano ».

Ora si è mai, signori, creduto opportuno di fare delle leggi per definire o delimitare questi casi? di statuire le contingenze nelle quali sia da farsi un trattato di pace, o una dichiarazione di guerra? Si è cercato forse di definire quale sia questo grave interesse, e quale il limite della sicurezza dello Stato, che permetta al sovrano, e per esso ai suoi ministri, di tacere un trattato di alleanza? Giammai. Eppure quali sarebbero i vantaggi, o i danni di un felice o di un infelice ordinamento ministeriale, a raffronto dei danni che possono scaturire da un imprudente trattato di pace o da una arrischiata dichiarazione di guerra, o da un trattato di alleanza incautamente concluso, o senza sufficienti motivi taciuto alla nazionale Rappresentanza?

Che cosa sono, o signori, poche o molte leggi bene o male votate? Possono esse decidere del destino di una nazione, tanto quanto l'esercizio di un solo di questi supremi atti sovrani?

Eppure, lo replico, non si è mai osato fare appo noi un atto legislativo, che spieghi, che freni, che circondi di garanzie l'esercizio di

questo supremo potere! Giammai. Perchè si sa che la legge è impotente, che essa non ha azione quando si tratta di questo supremo interesse dello Stato; che non giova per potenza di leggi di circoscrivere la libera azione del potere sovrano.

Qui è un diverso ordine di garanzie che domina ed impera, è un altro sistema di cose che prevale, ed è quello appunto a cui alludeva l'onor. relatore, il quale ha partecipato lungamente della vita parlamentare, e sa quali sono le vere garanzie ed i veri controlli in questa materia.

Io leggerò le sue stesse parole, perchè si comprenda come sia evidente che in questa materia la legge debba tacere, ed altri freni, ed altre garanzie entrare in funzione; cioè, il supremo controllo del voto di sfiducia e della mutazione del Gabinetto.

Ecco le parole dell'onorevole relatore:

« Si possono fare (egli dice) le più strane ipotesi intorno all'uso della facoltà data al potere esecutivo di determinare il numero dei Ministeri e di ripartire fra essi le attribuzioni e le competenze; ma per fondarvisi dovrebbe dimenticarsi, che i ministri responsabili sono uomini designati dalla fiducia del Parlamento, o indicati dalle personali loro qualità alla scelta della Corona.

« Quando poi gli ordinamenti dicasterici fossero fatti ad altro fine che quello del migliore andamento della cosa pubblica; e quando si verificasse un irrazionale amalgama di attribuzioni, il Parlamento, che non è chiamato soltanto a legiferare, ma esercita un'azione politica suprema e permanente, potrebbe sempre richiamare il Governo nella retta via; o significargli quella sfiducia che ha per ultimo risultato la nomina d'un nuovo Gabinetto, che dovrà attenersi al voto del Parlamento, per meritarsene e conservarne la fiducia ».

Sicchè, si comprende, che in questa sfera di cose, in questa suprema azione del potere esecutivo, la legge è impotente, ed agisce solo il meccanismo costituzionale, cioè il controllo delle Camere e la fiducia del Parlamento.

Ma cercare di far leggi, prevedendo tutte le ipotesi ed accidenti possibili, è procedere con un sistema, che io chiamerei di *casuistica politica*, cercando cioè di provvedere con speciali garanzie ai più minuti dettagli, ed è obliare il

vero meccanismo del regime costituzionale, nel quale, benchè non scritto, pure ha grande efficacia il voto di sfiducia, ed il rifiuto delle imposte, che è l'*ultima ratio*, ed il controllo supremo sul potere esecutivo.

Sicchè vi hanno delle materie, e sono le più gravi, nelle quali basta sanzionare il principio, lasciando poi alla libera esecuzione dei poteri costituiti di curarne l'attuazione: sicchè nel caso attuale basta scrivere nelle nostre leggi la restaurazione di un principio statutario, e sancire di nuovo, che il numero e l'attribuzione dei Ministeri sono determinati con decreto reale; e nulla aggiungere di più.

Ed ora non mi resta che dire poche parole sul secondo articolo del progetto di legge, col quale viene elevato a dignità di funzionario politico il sottosegretario di Stato; sicchè desso possa entrare nell'una o nell'altra aula del Parlamento, surrogando l'opera del suo ministro, del quale costituirebbe costantemente un regio commissario.

Però l'Ufficio centrale opina, che non sia necessario ch'egli appartenga ad uno dei rami del Parlamento.

Però, pria di ogni altro debbo scagionarmi di un rimprovero, che probabilmente mi potrà esser rivolto, cioè che io cada in contraddizione; giacchè mentre voglio lasciata libera l'azione sovrana nella scelta dei ministri e nell'ordinamento dei Ministeri, la voglio poscia vincolata nella scelta dei segretari generali.

Or egli è vero, che secondo la parola dello Statuto non si può dubitare che il Re possa scegliere i suoi ministri anche fuori delle Camere legislative, ma non è a dimenticare che nel periodo della nostra vita costituzionale una consuetudine è già nata, che non si apra la porta del Gabinetto, se non a colui, che prima o contemporaneamente non appartenga ad uno dei due corpi legislativi.

Questo è un fatto consolidato dalla pratica di molti anni, che oggi ha quasi la potenza o l'efficacia di una legge statutaria, anzi ne ha una maggiore, giacchè la legge è l'opera dell'uomo, e l'uso nasce dalla potenza delle cose.

La carica di segretario generale, come ora viene organata, conferisce la rappresentanza del potere esecutivo innanzi al Parlamento, e questi funzionari possono prendere la parola per rap-

presentare le idee ed i concetti ministeriali, ed è perciò di alta convenienza che appartengano anch'essi al Parlamento.

In Francia, o signori, non si è arrivati sin là, ove ora giunge l'attuale progetto di legge. Una legge infatti del 28 luglio 1875, detta la legge costituzionale dei rapporti fra i pubblici poteri, dà diritto in Francia ai ministri d'avere dei commissari; ma è d'uopo tener presente il modo. « I ministri (è detto nella cennata legge) si possono fare assistere da commissari, designati per la discussione di un progetto di legge determinato, per decreto del presidente della Repubblica ».

È una pura assistenza a cui si può ricorrere; ciò che non esonera i ministri dall'obbligo di esser presenti alla discussione; giacchè altro è farsi assistere, altra cosa farsi surrogare. Or secondo il progetto di legge in discussione il ministro può farsi rappresentare dal suo sottosegretario di Stato nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento in tutti i casi, ed in tutti gli episodi della vita parlamentare, cioè discussione di leggi, interpellanze, o altro.

Sicchè è grave la differenza tra il commissario francese e il nostro sottosegretario attuale, il quale viene a rappresentare piena ed intera la persona del ministro.

Ebbene, in questa condizione di cose, o signori, negherete voi la necessità che questo uomo sia insignito benanco della dignità di membro di una delle due Camere? Ma ponete mente agli inconvenienti che potrebbero avvenire, se così non fosse.

Per esempio, voi sapete, che i membri del Parlamento hanno la garanzia personale della incensurabilità della loro parola nell'aula parlamentare.

Ora, questa garanzia sarà estesa ai segretari generali, quando non siano membri di una delle due Camere? Se mi direte di sì, io vi risponderò che ciò sarebbe un violare esplicitamente la parola netta e recisa dello Statuto, che limita questa prerogativa ai soli membri del Parlamento.

Chi non ha questa qualità non ha diritto a questa prerogativa.

Se mi direte di no, allora vi dirò che saranno gravi le conseguenze che potrebbero scaturire da questo diniego, giacchè qualora questa censura potesse essere fatta, al dibattersi

dinanzi ai magistrati sulle parole di un segretario generale pronunziate in un'assemblea legislativa, allora potremmo avere lo scandalo di una iscrizione di falso del processo verbale delle assemblee legislative, di testimonianze, alle quali i legislatori potrebbero esse chiamati dinanzi ai magistrati, e potrebbe anco sorgere il conflitto tra i verbali dei giornali ed i nostri.

Sicchè parmi che non si sfugga da questo dilemma: o estenderete la cennata garanzia e sarà un'estensione non statutaria, o negherete quella garanzia, ed allora avrete la possibilità di gravissimi scandali.

E vi chiedo dippiù. Questo segretario generale, non senatore, nè deputato, avrà il diritto del voto, o no?

Egli avrà il diritto di partecipare all'esercizio del potere legislativo, rappresentando il ministro; si negherà a lui o gli si accorderà il voto?

E nel caso in cui questo segretario generale, straniero al Parlamento, potesse essere censurato per l'esercizio di queste facoltà, chi lo giudicherà? Lo giudicheranno i nostri magistrati ordinari?

Vi sarà bisogno di una approvazione preliminare della Camera dei deputati?

Signori, è questo un cumulo di questioni e di difficoltà, che potrebbero sorgere solo quando si ammettesse, che in seno delle Camere legislative potessero aver voce uomini che non vi appartengono.

Sicchè, ad eliminare queste difficoltà e questi dubbi, parmi savio consiglio, e prudente avviso quello di sancire in questa legge, che non possono sedere come segretari generali se non coloro, che siano membri di una delle due Camere.

E qui, o signori, io ho finito, e chiedo venia d'aver abusato della pazienza del Senato.

Ma mi permetterete di aggiungere una sola parola, ed una parola di piena convinzione; cioè che questa è una legge di grande importanza, è un accenno ad un novello sistema che si inaugura ora, che mira a rinvigorire il potere esecutivo, e rifare un'autorità, tale quale lo Statuto l'ha costituita.

E noi, o signori, vigili custodi dell'integrità dello Statuto, noi conservatori delle prerogative sovrane, noi non dovremmo esitare un istante

a dare il nostro libero suffragio alla proposta di legge, che ci si domanda appunto a nome dello Statuto e del Trono.

PRESIDENTE. Secondo iscritto per parlare in questa discussione è il senatore Auriti. Gli do la parola.

Senatore AURITI. Signori senatori, contrario al presente progetto di legge, e più propriamente all'art. 1, che ne contiene il nerbo, io non mi dissimulo la gravità della risoluzione da prendere per la questione politica che vi è implicata.

Il Governo esponeva al Parlamento il bisogno di creare due o tre nuovi Ministeri, del che faceva una proposta in concreto; e, pur dichiarando che lo sviluppo dei servizi pubblici porta la moltiplicazione, non la riduzione dei Ministeri, chiedeva altresì il riconoscimento in diritto della facoltà di sopprimere qualche Ministero per decreto reale.

Tutto questo è scomparso, e si trasfusa in un articolo unico, nell'art. 1 del progetto attuale. Respungendo tutto il progetto o anche solo l'articolo 1, verrebbero dunque a mancare al Governo quei mezzi che esso ha dichiarato essergli necessari pel compimento delle sue funzioni.

Ad onta di queste considerazioni, è così alta, così importante la questione costituzionale che si è sollevata, che io credo dover tutto cedere innanzi all'autorità dei principî, che sarebbero altrimenti compromessi. Ed una parte delle difficoltà è rimossa da ciò appunto che la discussione si fa nel Senato.

Sì, o signori, c'è una condizione di cose che costituisce ad un tempo la debolezza e la forza del Senato. Non il solo nostro Senato, ma tutte le Camere alte, anche le più influenti, come quella inglese costituita da un'aristocrazia ricca, valorosa e istruita, hanno già visto sfuggire dalle loro mani l'indirizzo dell'alta politica dello Stato; imperocchè sono i voti, non del Senato, ma della Camera elettiva che rovesciano e creano i Ministeri, e segnano le linee della politica da seguirsi.

È per questo, o signori, che manca tra noi l'impulso per quegli aggruppamenti di uomini consenzienti nelle stesse idee politiche, operosi, infaticabili, pronti a combattere per la nobile ambizione di conseguire il potere ed attuare il loro programma. Manca tra noi l'ardore di quelle

discussioni appassionate sì, ma decisive, che iniziano o fermano il moto di grandi avvenimenti d'importanza nazionale.

Signori, in questa parte la nostra opera, come quella di tutti i Senati, è secondaria; ha un valore più che altro morale per l'autorità dovuta al senno dell'alta Assemblea. La nostra voce diventa efficace quando, unendosi a quella della Camera elettiva, esprime l'unanimità del sentimento pubblico, in occasione di grandi imprese nazionali, quando si senta la necessità di rafforzare coi nostri voti l'autorità de' ministri.

Ma per queste stesse considerazioni, o signori, sorge il titolo della nostra forza, dell'assoluta nostra libertà, e quindi di una naturale superiorità in quel campo tutto diverso, giuridico, tecnico, in forma calma, severa, della discussione delle leggi, per approvarle, respingerle o migliorarle con sapienti modificazioni.

Si proponga nella Camera elettiva una legge che più nettamente sia d'indole assolutamente tecnica, assolutamente giuridica; non mancano, no, nell'altro ramo del Parlamento uomini dotti al pari dei nostri colleghi; ebbene, sorga per poco la questione politica, si ponga la questione di fiducia nel Gabinetto, e più che una metà della libertà del voto del deputato è andata via.

Il deputato sa che se egli respinge la legge provoca la caduta del Ministero, donde può seguire che muti l'indirizzo di tutta la politica nazionale. Egli deve ponderare se il danno di approvare una legge imperfetta equipari o no quello di una crisi ministeriale e delle sue conseguenze.

Tutto questo, o signori, non ha luogo nel Senato, perchè non sono i nostri voti che creino od abbattano i Ministeri. Il nostro voto non va al di là della cerchia dell'effetto della legge che si approva, o si respinge.

Ed è perciò che io dissi nell'Ufficio centrale e ripeto oggi innanzi il Senato, che io stesso nella Camera elettiva, chiamato a votare, probabilmente avrei votata questa legge, poichè non avrei voluto assumere la responsabilità di poter contribuire col mio voto a turbare l'avviamento di alti negozi dello Stato d'importanza massima, condotti con grande energia e con unità di concetti.

Ma poichè qui non vi è questo pericolo, io con rincrescimento, e la mia parola è sincera, con

vivo rinascimento, ma senza apprensione, chieggo al Senato che voglia respingere il riconoscimento di questa facoltà del Governo in genere, ossia di tutti i ministri presenti e futuri, di poter fare e disfare con decreti tutto quello che si attiene alla costituzione ed all'ordinamento dei Ministeri.

Ed entro subito in materia.

Mi piace però di rimuovere fin dal principio gli equivoci. Io sono della minoranza dell'Ufficio centrale, ed avverso quindi all'art. 1 in proporzioni molto più ampie che non siano quelle risultanti dall'emendamento dell'Ufficio stesso.

E poichè il Governo ha prescelto la via dell'enunciazione di un principio generalissimo, astratto, anch'io riassumerò il mio assunto in una formola astratta e generale da contrapporsi alla prima.

Il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono stabiliti, per decreti reali, dice il progetto; io dico a mia volta: la costituzione e l'ordinamento dei Ministeri, in tutto quello che non è determinato per legge, può stabilirsi con decreti reali. Per me il decreto reale è un mezzo, dicasi pure ordinario, ma sempre facoltativo. Pel Governo al contrario il decreto reale è una necessità, è il solo mezzo legittimo. Per me una parte dell'ordinamento si può, ed in appresso vedremo che si deve, fissare con legge; secondo il pensiero del Governo la legge è assolutamente esclusa, qualunque ingerenza in questa materia del Parlamento è una usurpazione.

Vediamo in quale delle due tesi opposte si trovi la verità.

Comincio dal rilevare il principio nel quale siamo di accordo. Il potere esecutivo ha necessariamente il diritto di avere in sua mano tutti i mezzi occorrenti per adempiere alla sua missione nella collaborazione de'poteri pubblici. Il potere esecutivo ha facoltà di costituire a sè gli organi adatti all'esercizio delle proprie funzioni. Ma prego di considerare che il potere esecutivo non è il solo Ministero; esso propaga la sua azione in tutta l'Amministrazione dello Stato; l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni governative locali non sono che organi diversi per lo esplicamento del potere esecutivo.

Domando se si possa sostenere, fondandosi sui termini dello Statuto, che tutto questo si

possa non solo, ma si debba fare unicamente per decreti reali, e che nulla in questa materia si possa fissare per via di legge.

Esaminiamo, o signori, come quella facoltà ingenua, quella facoltà originaria del potere esecutivo si è venuta esplicando per l'intrinseca necessità delle cose.

È naturale che la prima formazione degli ordinamenti amministrativi, così nel centro che nelle sue diramazioni, si faccia per mezzo di decreti.

Le giovani istituzioni hanno bisogno di subire la prova del tempo e dell'esperienza, sicchè dev'essere lasciata libera al Governo la facoltà di poterle prontamente modificare. La forma del decreto provvede a questo scopo, e non per la sola Amministrazione centrale bensì, lo ripeto, per le Amministrazioni governative, anche locali.

Ma dopo un certo tempo si sente un'altra necessità, quella di assicurare alcune basi sostanziali degli ordinamenti, non più nuovi, per via di legge, onde sottrarli alle fluttuazioni delle opinioni politiche, alle mutabili maggioranze parlamentari influenti co' loro voti su' Ministeri, alla vicenda dei partiti politici che si alternano al potere.

Volendo restringere le nostre osservazioni a ciò che riguarda l'Amministrazione centrale, due sono le ragioni che rendono necessario l'intervento della legge per ordinarne una parte dell'organizzazione; la stabilità, cioè, delle basi sostanziali di quegli ordinamenti, e l'assicurazione delle condizioni necessarie a rendere efficace il controllo che il Parlamento deve esercitare sull'opera del potere esecutivo, sui ministri responsabili.

Spiegherò queste due ragioni con alcuni esempi.

Stabilità degli ordinamenti. È nota la fiera battaglia che si combatte nel Belgio tra il partito clericale ed il partito liberale, e l'importanza che il partito liberale pone ad ottenere la piena secolarizzazione dell'istruzione pubblica da metterla tutta in mano del laicato. Or bene, il Ministero liberale nel 1878 credette opportuno di staccare dal Ministero dell'interno le attribuzioni del ministro dell'istruzione pubblica, che vi erano commiste alle altre, e ne formò un Ministero distinto col mezzo di un decreto.

Quel decreto fu legittimo, poichè non trovava

Postacolo di una legge che avesse regolata la materia.

Venne però al Ministero il partito clericale, e dopo pochi anni, nel 1884, colla stessa facilità, con altro decreto abbattè il Ministero dell'istruzione pubblica, e tornò a fonderlo nel Ministero dell'interno. Non c'è bisogno di essere profeta per prevedere, che se domani ritornasse al potere il partito liberale sentirebbe di nuovo la necessità di ricostituire il Ministero dell'istruzione pubblica; ma io credo che probabilmente, edotto già dall'esperienza, cercherebbe di affidare la esistenza di quel dicastero, con le sue attribuzioni fondamentali, non ad un semplice decreto, ma bensì ad una legge.

Ma non c'è bisogno di ricorrere ad esempi stranieri; ricordiamo per poco i fatti nostri.

Il Ministero di agricoltura, industria e commercio ha avuto diverse denominazioni secondo la maggiore o minore complessità delle sue attribuzioni, ma è rimasto sempre specificato abbastanza nel suo concetto.

Ebbene, il ministro di agricoltura firmava lo Statuto con gli altri colleghi il 4 marzo 1848; ma non appariva più nella nuova costituzione del Ministero del 16 dello stesso mese. Si vede di nuovo nei Gabinetti di luglio e di agosto del 1848, ma è abolito, con decreto reale, che si credette definitivo, del 22 febbraio 1852. Risorge poi con l'Italia unificata in seguito alla legge del 5 luglio 1860, del cui art. 3 vedremo più tardi l'importanza. Nel 1877 giù di nuovo questo Ministero per decreto, ma è ricostituito solennemente con la legge del 30 giugno 1878. Ed anche in questi giorni ho sentito da qualcuno de' nostri colleghi, che contrario al presente progetto, sarebbe però lieto se il Governo, ottenuta la facoltà che chiede, se ne servisse per abolire il Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Io domando, o signori, se ci può essere immagine più viva della tela di Penelope, ma a sfregio della serietà de' nostri ordinamenti, a danno degli interessi dello Stato, non per eludere i voti di proci oziosi e petulanti.

Vediamo ora l'altra parte che riguarda il sindacato parlamentare. Quando un pubblico servizio acquista un'ampiezza grande di sviluppo, col formarne un tutto a sè avente a capo un uomo politico che ne risponda direttamente al Parlamento, vengono a rafforzarsi le condi-

zioni del controllo parlamentare. Quando al contrario in un Ministero i rami di servizio che lo costituiscono sono troppo numerosi, troppo disparati tra loro, ne resta affievolita l'efficacia della ispezione del Parlamento, e specialmente della Camera elettiva, la quale non può colpire il ministro inesperto in un certo ramo senza rovesciarlo, e compromettere quindi anche l'altro servizio di cui egli è capo e nel quale può essere peritissimo.

Oltre di ciò, se il titolo della responsabilità ministeriale sta nelle attribuzioni di ciascun ministro, come può dirsi indifferente il Parlamento alla esatta determinazione di quelle attribuzioni?

Col primo progetto presentato dal Ministero si creava una Presidenza del Consiglio dei ministri indicandone la attribuzioni. Or bene, gravi difficoltà furono sollevate nella Camera, dove una parola assai autorevole cercò dimostrare l'incertezza delle date attribuzioni, e de' rapporti di quella Presidenza coi vari ministri, donde la incertezza dei limiti della responsabilità individuale di ciascuno, e della responsabilità collettiva di tutti, e di questo capo che a tutti dovea soprastare.

Quell'articolo è scomparso, ma per virtù del progetto attuale quella materia potrà essere regolata con decreto reale, in ballia del quale sarebbero le condizioni necessarie per l'efficacia del sindacato del Parlamento.

Dunque, o signori, sono due le ragioni per cui una parte degli ordinamenti dei Ministeri si deve fissare per legge; la stabilità cioè delle basi fondamentali di quegli ordinamenti, e la garanzia preventiva di alcune cautele atte ad assicurare la realtà della responsabilità ministeriale.

Però sarebbe un errore non meno funesto il ritenere che tutto si possa e si debba fare con leggi. L'azione del Governo ne sarebbe impacciata con grave danno; sarebbe tolta la possibilità di modificare prontamente con decreti le parti mutabili, accessorie di quegli ordinamenti; sarebbero insomma irrigiditi i muscoli di una organizzazione in cui è tanta parte della vita dello Stato: cosa funesta nel morale come nel fisico.

Ecco dunque i miei principî. Il potere esecutivo ha la facoltà ingenita di ordinarsi per decreti reali, e la prima forma di attuazione è

l'ordinamento per decreto; ma c'è la possibilità, costituzionale e la opportunità politica che una parte dell'organizzazione sia fissata per legge in limiti discreti, corrispondenti agli scopi enunciati di sopra. Da ultimo tutto ciò che sia determinato per legge non si può più mutare che con legge tolta la possibilità di mutazioni per decreti.

Vediamo un poco quale sia la pratica dei principali Stati europei.

E qui l'opera è agevolata, imperocchè fu fatta un'ampia rassegna nel dotto e gagliardo discorso pronunciato nella Camera dei deputati nel 1878 da uno dei più eminenti nostri uomini di Stato, quando si disputò della ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio. Diceva l'illustre relatore dell'Ufficio centrale: Noi non siamo più giovani, abbiamo oramai tanti anni di vita parlamentare, che possiamo dare degli esempi, e non solamente prenderli dagli altri. Sì, ma saremmo accusati di presunzione se credessimo che basti a noi la sola nostra esperienza.

Consultiamo l'esperienza degli altri, e confrontiamola poi coi nostri fatti domestici, e dai confronti trarremo le ragioni per desumere i criteri più sicuri della verità.

In Francia, o signori, prevale, e si può dire ormai pacifico, il sistema che, tranne gli ordinamenti giudiziari che si debbono costituire per legge, tutti gli ordinamenti amministrativi sia dell'amministrazione centrale, sia delle amministrazioni governative locali, si possono fare per decreto, e d'ordinario, si fanno per decreto. E può addarsene una ragione storica.

La stupenda creazione del vasto organismo amministrativo che è in Francia, è un legato dell'epoca napoleonica; or mutate anche le condizioni generali e le forme politiche, esistendo quell'ingenita facoltà delle organizzazioni per decreto, hanno creduto gli uomini politici di poterla usare in preferenza, e con profitto, per la buona prova avuta dall'esperienza.

Ma pur ci furono due epoche in Francia in cui prevalse una dottrina intieramente opposta, anzi esagerata, che cioè l'ordinamento de' Ministeri dovesse farsi per legge.

La prima volta fu quando fu ampiamente discussa e vinta la legge del 27 maggio 1791 al principio della rivoluzione francese, legge che organizzava i Ministeri della sovranità costitu-

zionale. Io dico che allora si volle troppo disciplinare, anche quello che sfugge all'impaccio di forme prestabilite, ma io parlo con rispetto di quella legge, poichè essa non fu già l'opera della Convenzione demagogica e sanguinaria, ma fu opera della grande Assemblea nazionale francese, di quella che, pur cadendo in parecchi errori, gettò le basi della libertà politica in Francia, d'onde si propagò per tanta parte d'Europa.

Una seconda epoca fu nel 1848, poichè l'articolo 66 dello Statuto francese del 1848 dice che « il numero dei ministri e le loro attribuzioni sono stabiliti dal potere legislativo ».

Nemmeno questa Assemblea noi possiamo senza ingiustizia chiamarla anarchica, poichè essa combattè l'anarchia dei socialisti e dei comunisti, la combattè colle leggi e colle armi, fin sulle barricate con repressione sanguinosa.

Ma poi, venendo ai particolari, noi domandiamo quale sia lo scrittore francese, il quale sostenga che, se tutto si può negli ordinamenti amministrativi stabilire per decreto, tutto si debba fare per decreto, nulla si possa per legge. Al contrario troviamo alcuni esempi di leggi nella stessa legislazione francese, relative agli organi del potere esecutivo. Gli ordinamenti militari sono tutti per legge. La stabilità si sente più imperiosamente, quando si tratta di esercito, perchè la forza degli eserciti dipende appunto dalla stabilità dei loro ordinamenti.

L'organizzazione dei Consigli di prefettura, uno degli organi maggiori del potere esecutivo nelle Amministrazioni locali, fu fatta originariamente per legge.

Il Consiglio di Stato per moltissimi anni è stato retto con decreti reali, con ordinanze; ma venne dapprima la legge del 1819 che ebbe vita breve, e poi la legge organizzatrice del 1872, e nessuno disse che fossero leggi costituzionali.

Da ultimo non troverete un solo scrittore francese, il quale sostenga questo assurdo che, bene o male, quando una parte dell'organamento dei Ministeri si sia fatta per legge, la si possa disfare con semplice decreto, senza l'intervento di un'altra legge.

In Prussia c'è un sistema diverso dipendente dalle disposizioni di quella Costituzione.

Di fatto l'art. 45 dello Statuto prussiano dà facoltà al potere esecutivo di creare gli uffici

per l'esecuzione delle leggi; ma l'art. 96 vuole che le competenze dei tribunali e degli uffici amministrativi siano regolate dalla legge. Anche questa è una esagerazione, ma è una correzione della esagerazione opposta, che dà modo di trovare la verità nel giusto mezzo.

Fu ricordato, anche nella discussione della nostra Camera fatta nel 1878, come nel marzo di quell'anno il principe di Bismarck chiedeva con legge speciale del bilancio che l'Amministrazione delle foreste e dei beni demaniali in genere passasse dal Ministero delle finanze a quello dell'agricoltura, e si creasse un Ministero speciale delle strade ferrate, staccandone le attribuzioni dal Ministero del commercio.

Il Parlamento respinse quelle proposte ritenendo necessaria la presentazione di speciali progetti di leggi organiche. E si ricordi che siamo al 1878 dopo i grandi trionfi ottenuti dal principe e la straordinaria influenza conquistata nel paese, non all'epoca della resistenza cieca ed ostinata che oppose al gran cancelliere una rappresentanza parlamentare cieca e formalista.

Veniamo ora alla terra classica della vita parlamentare, all'Inghilterra. Molte delle sue istituzioni si rannodano alla tempra speciale del popolo inglese, ad antecedenti storici, a condizioni di quel vasto impero non comunicabili ad altri Stati. Ma ci è una parte che è l'espressione sincera della natura del sistema costituzionale.

Il relatore ha citato qualche passo del Todd che dice i Ministeri si possano creare con atti del sovrano quando non ci sia necessità di nuove spese da sottoporre al Parlamento; ha citato il fatto del Ministero delle Indie creato senza il bisogno di una legge. Io appongo a mia volta la lista di tutti gli altri Ministeri creati o disciplinati in Inghilterra per via di legge. La loro numerazione è specificatamente segnata in una dotta monografia del professor Palma, oggi elevato meritamente a consigliere di Stato. Fra gli altri ricordo il Ministero dei lavori pubblici, le cui attribuzioni erano commiste con quelle di altri Ministeri, ma fu elevato con legge a Ministero separato sotto la regina Vittoria; citerò il Ministero delle amministrazioni locali, che può considerarsi come uno sdoppiamento di quello dell'interno, e che fu creato per legge del 1871.

Al Ministero delle Indie creato senza legge contrappongo il Ministero per la Scozia, per quale si riconobbe la necessità di una legge, ed essendo stata respinta dal Parlamento nel 1883 la proposta che ne fu fatta, quel Ministero non si poté istituire.

Quali sono le ragioni di queste contraddizioni apparenti?

Le spiegheremo prima, signori, con un altro fatto della storia inglese, e poi con testi precisi di scrittori autorevolissimi.

Per la grande preponderanza dell'armata navale e la poca importanza comparativamente dell'esercito di terra, fino al 1854 non esisteva in Inghilterra un Ministero della guerra; esistevano bensì due uffici ordinati per legge, l'uno per servizi militari propriamente detti, l'altro per servizi amministrativi attinenti alla milizia.

Nel 1854, all'epoca della guerra di Crimea, si sentì la necessità di creare un vero e proprio Ministero della guerra coi poteri che ne conseguono, e la regina Vittoria poté farlo senza bisogno di ricorrere al Parlamento. Ma quando si vollero trasferire nel nuovo Ministero le attribuzioni di quei due uffici ordinati per legge, furono necessarie due leggi speciali, l'una delle quali si ottenne immediatamente, l'altra più tardi, e non senza qualche difficoltà.

Io ho detto che potrò citare l'attestato di scrittori autorevolissimi, e citerò lo Gneist.

È singolare che nella disputa or ora ricordata, sostenuta dal principe di Bismarck per la trasformazione di alcuni Ministeri con semplice legge del bilancio, lo Gneist la sostenne virilmente, ma senza frutto, innanzi alla Camera. Dolente di questa sconfitta il dotto uomo pubblicò un'opera apposita per dimostrare che il Parlamento aveva avuto torto, ed allora nella esposizione della pratica inglese, volendo trarla in sussidio della propria opinione, fu appuntato di poca esattezza da uomini competenti.

Ora però, finite le esigenze di una tesi di polemica e di combattimento, lo Gneist, in un ultimo volume del 1883 della sua opera sul dritto amministrativo inglese attuale, riassume in questi termini la pratica inglese sulla costituzione ed ordinamento di Ministeri:

« Le nuove delimitazioni dei dicasteri ministeriali sono state fatte di regola con statuti del Parlamento, sempre quando fosse necessario

di modificare antiche norme di diritto comune, o altri statuti parlamentari. Si è evitato però, il più che fosse possibile, di fissare le competenze per legge, per non rendere troppo difficili le riforme necessarie, ed anche più grave, che non sia per sè, il Governo con Parlamento sopra un Impero mondiale».

Questi pochi periodi riassumono quattro proposizioni:

1. Che la costituzione e l'ordinamento dei Ministeri può farsi per atto sovrano senza legge;

2. Che una parte di questi ordinamenti può dipendere da antiche norme di diritto comune, o fissarsi per legge;

3. Che questa disciplina per legge deve restringersi in limiti discreti per non inceppare di troppo il Governo;

4. Che ciò che fu costituito per antiche norme di diritto comune, o che fu fatto per legge non si può più disfare per decreto, ma ha bisogno di un'altra legge. Io sottoscrivo a queste quattro proposizioni, esse costituiscono il mio *credo*, salvo che noi non abbiamo quelle tali prescrizioni del diritto comune, che sono tanta parte della legislazione inglese.

E quale è stata, o signori, la pratica nostra, la pratica italiana?

Si dice che tutto fu innovato, che fu sovvertito nella discussione del 1878, che vi fu come una rivoluzione nella nostra giurisprudenza per rapporto a questa materia. Vediamo un po' se questa affermazione è giusta.

In Italia la prima organizzazione dei Ministeri fu fatta con reale decreto degli 11 ottobre 1850. Ma vi furono in seguito due leggi: del 23 marzo 1853 e del 6 novembre 1859.

Queste leggi lasciarono una grandissima libertà al Governo per la costituzione di Ministeri e per la distribuzione delle loro attribuzioni, ma posero tuttavia alcune limitazioni:

1. Uniformità di titoli, gradi, stipendi nei diversi ministri;

2. Facoltà di riunire un complesso di servizi connessi in una direzione generale unica, ma come parte integrante del Ministero cui è connessa;

3. Necessità di fissare con legge la misura degli stipendi.

Sono poche le norme, ma sono norme fissate per legge nell'organizzazione dei Ministeri; è

dunque un'applicazione, per quanto minima, del principio da me enunciato.

In dipendenza della legge del 5 luglio 1860 si ricostituì il Ministero di agricoltura, industria e commercio; nè vogliamo ora disputare se quella ricostituzione fu per effetto di detta legge o di decreto reale. Il certo è che nel corso della discussione, innanzi alla Camera, del progetto che poi fu legge, un uomo eminente, troppo immaturamente rapito all'Italia, l'onor. Sella, osservava che per fornire la materia del nuovo Ministero bisognava prendere attribuzioni spettanti ad altri Ministeri, alcune delle quali essendo loro attribuite per legge, non ne potevano essere distaccate che col mezzo di un'altra legge.

Si vide allora la necessità di introdurre un art. 3, che soddisfacesse tale bisogno, e fu redatto in questi termini:

« Sarà provveduto con decreto reale alla designazione del personale e delle attribuzioni del Ministero suddetto che dovranno distaccarsi da altri Ministeri cui appartenessero per disposizione di legge ».

E così potette attribuirsi al Ministero d'agricoltura, industria e commercio il servizio delle miniere, che per la legge 20 novembre 1859 dipendeva dal Ministero dei lavori pubblici, e più tardi poterono essere trasferiti sotto la direzione del medesimo gli istituti tecnici dipendenti, per la legge Casati, dal Ministero della istruzione pubblica.

Venne la legge del 1866 e disse: « È data facoltà al Governo di provvedere con decreto reale a riforme dell'ordinamento interno dei Ministeri e degli uffici immediatamente dipendenti, alle attribuzioni loro e degli uffici che li compongono, salvo l'approvazione del Parlamento ».

Qui, o signori, ci era una esagerazione, si presupponeva che tutto dovesse essere disciplinato per legge, e l'esagerazione si dimostrò quando fu presentato al Parlamento un progetto, che fu detto il progetto Bargoni, che pretendeva regolare con norme fisse, preventive, immobili, le amministrazioni nei loro più minuti particolari.

L'assunto portava all'assurdo. Si voleva allora introdurre un art. 11, identico a quello della Costituzione francese del 1848, che cioè il

numero e le attribuzioni dei Ministeri dovessero stabilirsi per legge.

Quell'articolo proposto dal Governo incontrò a ragione viva opposizione e fu dal Governo ritirato. La legge non poté arrivare in porto.

L'esagerazione però non dimostra che non esistesse in principio la facoltà di disciplinare per leggi speciali una parte di questi ordinamenti.

Ma, o signori, in sostegno del mio assunto io posso citare la massima delle autorità, l'autorità del presidente del Consiglio dei ministri.

Nel disegno di legge attuale (e non basta che lo stesso senatore Guarneri abbia visto la contraddizione per poterla distruggere), in questo disegno di legge che cosa si dice nell'articolo 2, conformemente alla sua lettera, al concetto che l'informa, e al modo come l'interpreta il Ministero?

Si dice che il sottosegretario di Stato deve essere deputato o senatore; ossia, che il Re non può nominare i sottosegretari di Stato fuori del Parlamento.

E che cosa è questo se non un vincolo imposto per legge al potere esecutivo nell'esercizio delle sue funzioni?

Che anzi, mentre la più parte delle attribuzioni del potere esecutivo si connette ad esso per rapporti obbiettivi; qui abbiamo il vincolo imposto ad una facoltà personalissima del Re, espressa nell'articolo 65 dello Statuto: « il Re nomina e revoca i suoi ministri »; no, dice l'articolo, il Re non può scegliere i suoi viceministri che tra i membri dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

Si può discutere se questa disposizione sia buona o cattiva; l'onor. collega Guarneri potrà difenderla; l'Ufficio centrale ed io, di accordo con esso, diciamo che è una disposizione nè ragionevole nè opportuna, ma non diciamo già che sia incostituzionale. Nè possono dirla incostituzionale il ministro che la propose e il collega Guarneri che la sostiene.

Ma allora come la mettono di accordo con l'articolo 1, che tutto vuol dato ai decreti in questa materia, escludendo come una usurpazione ogni ingerenza del Parlamento a vincolare con legge l'organizzazione che il potere esecutivo ha facoltà di dare a se stesso?

Io credo che non ci possa essere un esempio

più luminoso della forza irresistibile della verità.

In questo progetto di legge, di due soli articoli, l'art. 2 contiene l'affermazione più energica di quel principio, la cui negazione appunto è il fondamento dell'art. 1, generalissimo ed assoluto.

Ma qui sento l'opportunità di richiamare alla memoria le opinioni manifestatesi già altra volta nel Senato sul tema che ci occupa. Io debbo ricordare la discussione fatta nel 1878 in cui il nostro dottissimo collega, senatore Lamperico, si preoccupava della creazione ordinata per reale decreto di un Ministero del Tesoro, che non credeva provvida, e temeva che si passasse all'attuazione senza intervento di una legge. Egli provocò all'uopo una interpellanza, e, dopo un'ampia e sapiente discussione, ottenne che il Senato votasse il seguente ordine del giorno:

« Il Senato, prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero, e considerando che nessuna innovazione sarà portata nell'organismo dei servizi finanziari fino a che sia ciò deliberato con legge, passa all'ordine del giorno ».

Io chiedo a tutti i nostri colleghi, i quali credono con me che una parte dell'ordinamento amministrativo può fissarsi per legge; all'Ufficio centrale, il quale riconosce, nella sua relazione, espressamente questa facoltà: perchè con un articolo generale dobbiamo dire che da oggi in poi tutto si debba fare per decreto?

Perchè dobbiamo escludere la possibilità, anche pel futuro, che una parte ne sia disciplinata per legge?

L'attuale provvedimento è forse rivolto ad uno scopo di utilità immediata?

Il Ministero non dimostrava che il bisogno della creazione di due o tre nuovi Ministeri, e per questo poteva bastare la proposta concreta presentata nel suo primo disegno.

Laonde anche la sola possibilità che una parte dell'ordinamento dei Ministeri possa farsi per legge, sarebbe ragione sufficiente per respingere l'art. 1.

Ma, o signori, ciò non basta.

Io credo di poter dimostrare che gran parte dell'ordinamento dei Ministeri è stato già fatto per mezzo di legge.

Mi dispiace di dover venire alla lettura di testi particolari di legge, ma d'altra parte la

dimostrazione non si può fare che così. Avverto che comincerò dagli argomenti minori per venire in seguito a quelli che mi paiono decisivi.

Coll'art. 70 dello Statuto è prescritto che l'ordinamento della magistratura non possa costituirsi nè modificarsi che per legge.

Or bene, noi abbiamo la nostra legge organica giudiziaria, il cui ultimo testo è del 1865. In questa organizzazione noi troviamo disegnato come capo il ministro guardasigilli, che fa le proposte per le nomine, le promozioni e i tramutamenti dei magistrati, che può chiamare i magistrati innanzi a sè per chieder conto della loro condotta, che può ammonirli, ed ha potere anche maggiore sul pubblico ministero, che è magistrato amovibile.

Ora, secondo me, in tutto questo organismo non potete dividere il capo dalle membra; in tutto questo organismo resta come parte essenziale il ministro di grazia e giustizia, la cui esistenza, la cui costituzione deve dirsi fondata su legge.

Nell'art. 74 dello Statuto è detto: « Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge ».

Ed ecco la legge comunale e provinciale, con cui sono creati i prefetti e sottoprefetti, come organi maggiori del potere esecutivo nelle amministrazioni locali.

È forse lecito di mutare le attribuzioni dei prefetti e sottoprefetti senza un'altra legge? No. Or bene, a capo di quest'ordinamento la medesima legge pone il ministro dell'interno che per altra legge è a capo della pubblica sicurezza.

Anche qui il capo non si può scindere dalle membra; l'esistenza del ministro dell'interno è intangibile, qual creazione della legge, non soggetto a mutazioni per via di decreti.

Tutto l'ordinamento finanziario fa capo al ministro delle finanze e del tesoro; la legge dell'istruzione pubblica nel suo primo articolo designa tutte le attribuzioni del ministro dell'istruzione pubblica; la legge sulle opere pubbliche enumera nel suo articolo primo tutte le attribuzioni principali del ministro dei lavori pubblici, oltre quelle più particolari enunciate negli articoli successivi.

Gli ordinamenti militari, le leggi di recluta-

mento hanno il loro compimento nei ministri della guerra e della marina. Tutti questi Ministeri, incorporati nei rispettivi organismi creati per legge, quand'anche esistenti prima, hanno ricevuto il suggello di queste leggi che li sottrae all'impero dei decreti.

La maggioranza dell'Ufficio centrale, rispondendo alle mie argomentazioni, dice che le attribuzioni sono date all'Amministrazione centrale come corpo collettivo, e che i riferimenti speciali sono semplici indicazioni relative ad uno stato di fatto, che mutando porta una conseguente mutazione nella distribuzione di quelle funzioni, da potersi attuare con reali decreti, senza bisogno di leggi speciali.

Ma, o signori, tutte le leggi sono non un portato astratto di pura speculazione, ma bensì l'effetto di condizioni speciali di luogo e di tempo, donde prendono forma ed indole concreta.

Però non basta che queste condizioni mutino, perchè la legge s'intenda modificata da sè; è necessaria un'altra legge che accerti la mutazione avvenuta e provvegga con nuove disposizioni. Quando si dice che cessando la ragione della legge cessa la stessa legge, s'intende del contenuto della legge per determinarne l'estensione, non la durata. Solo nel caso che la legge sia espressamente condizionata o temporanea, verrà a mancare al verificarsi della condizione alla scadenza del termine.

Tutt'al più l'osservazione dell'Ufficio centrale potrebbe avere una certa importanza in questo senso. Potrebbe dirsi: questi Ministeri da voi enunciati esistevano già per decreto quando furono emanate le diverse leggi organiche. Le nuove leggi dovettero quindi ricercare con quale dei diversi Ministeri esistenti avesse corrispondenza ed affinità l'una o l'altra funzione, e quindi l'attribuzione che ne fu data a questo o a quello non fu che una indicazione subordinata alla permanenza della separazione dei dicasteri. Ma ciò non toglie che più Ministeri si possano ridurre in uno, nel medesimo modo come attualmente la stessa persona può adempiere le funzioni di un Ministero come titolare, e avere l'*interim* di un altro.

Io non mi arrendo a questa obbiezione, e, ripeto che ciascun Ministero ha una sanzione dalla legge che ne fece il capo di un apposito organismo. Ad ogni modo sarà certa questa

conseguenza, che quand'anche si potessero concentrare per decreto più Ministeri in uno, finchè sussista la loro distinzione non si potranno trasferire in uno funzioni che la legge attribui ad un altro.

Come è possibile di rivedere quel giudizio di estimazione che fece il legislatore quando disse: Nell'esistenza del Ministero dell'interno e del Ministero di grazia e giustizia, queste funzioni spettano al Ministero di grazia e giustizia e non a quello dell'interno?

No, questo scambio non si può fare per decreto senza violazione della legge.

In un momento di grande perturbazione della sicurezza pubblica e di necessità di dar forza all'autorità, potrebbe dire un ministro: Poichè il pubblico ministero è presso la magistratura il rappresentante del potere esecutivo, è utile che sia messo alla dipendenza non del Ministero di grazia e giustizia, ma del Ministero dell'interno, e se occorre (diviso questo Ministero in due) alla dipendenza del Ministero di polizia.

In un altro momento di utopie ultrademocratiche, un altro ministro potrà credere che per la garentia delle forme, per la perfetta tutela della libertà individuale, la giustizia preventiva non debba essere che il prodromo della giustizia repressiva, e che perciò la pubblica sicurezza debba essere alla dipendenza del Ministero di grazia e giustizia e non del Ministero dell'interno.

Queste disposizioni non sarebbero soltanto improvide, illiberale la prima, e utopistica la seconda, sarebbero incostituzionali, per violazione delle leggi, che, data l'esistenza dei due Ministeri dell'interno e della grazia e giustizia, hanno assegnato a ciascuno funzioni proprie che non si possono scambiare senza l'intervento di un'altra legge.

Ma è tempo, o signori, di entrare nella dimostrazione definitiva. Io v'indicherò alcuni degli articoli principali di leggi in cui si parla contemporaneamente di più Ministeri e si distribuiscono fra loro le funzioni. Qui non c'è luogo ad equivoci; una distribuzione di funzioni fatta in forma espressa non può dirsi indicativa, è essenzialmente, necessariamente attributiva.

Consiglio di Stato. L'art. 2 dice: « Il presidente del Consiglio di Stato, il presidente di sezione e i consiglieri sono nominati con

decreto reale, proposti dal ministro dell'interno dopo deliberazione del Consiglio dei ministri ».

Ma l'art. 27 (che riguarda la materia giurisdizionale del Consiglio di Stato) dice:

« Le parti del Ministero pubblico nella istruzione degli affari previsti ai numeri 2 e 3 dell'art. 10, vengono commesse dal ministro di grazia giustizia e culti ad un consigliere di Stato o ad un referendario, al quale saranno trasmessi tutti i documenti necessari assieme all'atto con cui si eccita la giurisdizione del Consiglio ».

Dunque nel Consiglio di Stato spetta al ministro dell'interno la proposta per le nomine dei consiglieri di Stato; spetta invece al ministro di grazia e giustizia, in caso di contenzione giurisdizionale, di destinare il funzionario che deve fare la parte di pubblico ministero, e di eccitarne l'azione trasmettendogli gli atti del procedimento.

Si potrebbe spogliare il Ministero di grazia e giustizia di questa funzione e passarla al Ministero dell'interno?

Legge dell'istruzione pubblica:

« Art. 3. Dipendono dal Ministero dell'istruzione pubblica, eccettuati gli istituti militari e di nautica, tutte le scuole ed istituti pubblici d'istruzione e d'educazione ».

Dunque tutti gli istituti dipendono dal Ministero d'istruzione pubblica, fatta eccezione per quelli di nautica e militari che dipendono dai Ministeri della marina e della guerra. Potrebbe oggi un decreto cancellare questi articoli e trasferire per esempio la direzione degli istituti nautici e militari al Ministero dell'istruzione pubblica?

Ai 22 giugno 1871 fu fatta una legge di cui trascrivo l'articolo principale:

« I boschi dello Stato compresi nell'unito elenco sono dichiarati inalienabili, e saranno amministrati dal ministro d'agricoltura, industria e commercio ».

Come tutti gli altri demanî in genere, i boschi erano prima amministrati dal Ministero delle finanze, e in virtù della nuova legge i boschi dichiarati inalienabili furono distinti dagli altri ed affidati ad altro Ministero. Potrebbe ora un decreto restituirne l'amministrazione al Ministero delle finanze?

Legge sulle opere pubbliche:

« Art. 1. Sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici: . . . i) la costruzione, le ampliamenti, i miglioramenti e la manutenzione degli edifici pubblici, esclusi quelli dipendenti dalle Amministrazioni della guerra e della marina ».

Si potrebbe ora, con decreto e senza violare la legge, dare al Ministero dei lavori pubblici ingerenza anche sugli edifici che dipendono dal Ministero della guerra o da quello della marina?

Nell'art. 7 e nell'art. 130 della stessa legge dei lavori pubblici, quando si tratti di opere marittime o lacuali eseguite senza concorso dello Stato, o di concessione ai privati di derivazione di acque pubbliche, si attribuisce al ministro dei lavori pubblici la determinazione tecnica delle opere da prescriversi, ma si riserva intatta al Ministero delle finanze la concessione della occupazione delle spiagge, la concessione della derivazione delle acque.

Si potrebbe, o signori, sovvertire quest'ordine con un semplice decreto, e per l'unità del provvedimento concentrare in quei casi le due attribuzioni nel solo Ministero dei lavori pubblici?

Viene finalmente la legge sopra la sanità pubblica:

« Art. 1. La tutela della sanità pubblica è affidata al Ministero dell'interno e sotto la sua dipendenza ai prefetti, ai sottoprefetti e ai sindaci.

« Art. 2. Nulla è innovato rispetto alla competenza attribuita dalle leggi e dai regolamenti speciali ai Ministeri della guerra e della marina ».

E la legge 30 giugno 1861, nell'art. 2, diceva:

« I servizi della sanità marittima dipendono dal Ministero della marina ».

Dunque per la sanità pubblica, se la tutela ne era affidata in genere al Ministero dell'interno, si faceva eccezione per la sanità marittima che era alla dipendenza del Ministero della marina.

Avevano luogo degl'inconvenienti, si sentì la necessità di una modificazione per l'unità dell'azione direttiva, ma si riconobbe che una distribuzione di attribuzioni fatta per legge non poteva essere mutata che con altra legge. Che perciò, non con real decreto, onor. mini-

stro, ma si provvide con legge speciale, discussa nel breve tempo che io fui nella Camera, con legge del 7 luglio 1876, in cui si disse: « A datare dal 1° gennaio 1877 il servizio di sanità marittima verrà affidato alle capitanerie ed uffici di porto, i quali, per quanto riguarda il servizio tecnico sanitario, dipenderanno dal prefetto e dal Ministero dell'interno, in conformità della legge e dei regolamenti in vigore sull'amministrazione sanitaria del Regno ».

Ma a me piace di citare in preferenza l'autorità dei nostri ministri attuali.

Poco tempo fa, direi quasi ieri, l'onorevole ministro dell'interno e il ministro dell'istruzione pubblica presentarono d'accordo alla nostra approvazione un progetto di legge sopra gli asili infantili.

A che tendeva quel progetto?

Non ad altro che a distribuire le attribuzioni di un ministro e dell'altro nel conferire l'entità giuridica e approvare i regolamenti pei detti asili infantili.

Quel progetto di legge fu trasformato, ma si ridusse in questi termini, che cioè i provvedimenti necessari per conferire l'entità giuridica agli asili infantili che la chiedessero, e l'approvazione dei relativi regolamenti spettasse al ministro dell'interno d'accordo col ministro dell'istruzione pubblica.

Domando, o signori: se quel progetto sarà votato dall'altro ramo del Parlamento, e diventerà legge, sarà lecito il giorno dopo, per effetto della legge che stiamo discutendo, di sovvertire le disposizioni votate dal Parlamento e sanzionate dal Re, e ordinare per decreto che il ministro dell'istruzione pubblica abbia la facoltà di creare quegli enti giuridici ed approvarne i regolamenti; o che lo faccia il ministro dell'interno senza mettersi d'accordo con quello dell'istruzione pubblica?

Signori, vi è un complesso di leggi in cui si trovano designate determinatamente le attribuzioni di ciascun Ministero; e siccome si parla di più Ministeri, e siccome tra loro si fa una distribuzione di funzioni, questa distribuzione è essenzialmente attributiva, nè è dato cancellarla o immutarla con un semplice decreto.

E qui sono giunto all'ultimo argomento; ma benchè vicino alla fine del mio discorso, sentì il bisogno di pregare il signor presidente a volermi accordare pochi minuti di riposo.

PRESIDENTE. Si riposi pure.
(La seduta è sospesa per alcuni minuti).

PRESIDENTE. Si riprende la seduta.

Il senatore Auriti ha facoltà di continuare il suo discorso.

Prego i signori senatori a voler riprendere i loro posti.

Senatore AURITI. Signori senatori, riassumerò brevemente le conclusioni di ciò che ho ragionato finora.

Il potere esecutivo, non per un testo espresso dallo Statuto, che parla bensì di questo potere come spettante al Re, ma non indica i modi della sua esplicazione, il potere esecutivo ha la facoltà di ordinare gli organi necessari per l'esercizio delle sue funzioni; e questa facoltà è unica, tanto per l'Amministrazione centrale, quanto per le Amministrazioni locali dello Stato. Essa abbraccia, o signori, non solamente i Ministeri, ma tutto ciò che si attiene all'ordinamento dell'Amministrazione pubblica, che dai vari rami si raccoglie e s'incentra nel Governo.

È in questa latitudine appunto che bisogna ricercare le ragioni del modo come l'attuazione di quella facoltà si è andata esplicando. La prima forma è quella di decreto, che mette le istituzioni giovani ancora alla prova del tempo e della esperienza, con la possibilità di essere prontamente modificate con altri decreti secondo il bisogno.

Ma dopo un certo tempo si sente l'altra necessità di assicurare con leggi le basi sostanziali di quegli ordinamenti, onde dar loro la forza che viene dalla stabilità: ed è questa una trasformazione provvida e costituzionale, purchè non pretenda disciplinar tutto, purchè diriga e non inceppi l'azione, coordini ma non irrigidisca i muscoli dell'organismo del Governo.

Se l'articolo che affida al Re il potere esecutivo escludesse affatto la legge sugli ordinamenti che ne conseguono, questa esclusione si estenderebbe a tutte le Amministrazioni dello Stato, abbraccerebbe non solo i Ministeri, ma eziandio quelle istituzioni che il nostro amico e collega Guarneri ha ricordato, e che egli ha detto intangibili, perchè create con legge.

Non bisogna confondere la facoltà con la necessità dell'ordinamento per decreto. In Francia il Consiglio di Stato, fino al 1872, non è esi-

stito, non si è retto che per virtù di decreti e di ordinanze, e ciò in attuazione di quell'ingenua facoltà spettante al potere esecutivo; ma questo non toglie che anche in Francia si sia sentito il bisogno, e si sia riconosciuta senza contrasto la costituzionalità di organizzare per legge il Consiglio di Stato, come è stato fatto con la legge recente del 24 maggio 1872.

Or basta anche la sola possibilità che una parte dell'ordinamento dei Ministeri si fissi con leggi, per dover respingere la proclamazione del principio astratto generalissimo dell'art. 1, il quale vuol tutto in balia di decreto, e quindi importerebbe una rinunzia pel futuro alla legittima ingerenza del Parlamento in questa materia.

Dissi inoltre che l'intervento della legge a disciplinare una parte dell'ordinamento dei Ministeri ha un doppio titolo, una doppia ragione, la stabilità cioè dell'ordinamento nelle sue basi fondamentali, e la garanzia dei mezzi per l'efficacia del sindacato parlamentare sull'opera dei ministri responsabili.

Dopo di ciò, o signori, son venuto più al concreto ed ho cercato dimostrare che questa possibilità dell'intervento della legge nell'ordinamento de' Ministeri, riconosciuta già in astratto in moltissime nostre leggi, in quelle cioè del 1853, del 1859, del 1860, del 1866, del 1871, del 1873, del 1876 e del 1878; si è poi attuata in concreto in moltissimi articoli di legge, che pongono i diversi Ministeri a capo di appositi organismi, e distribuiscono tra loro le attribuzioni da non potersi scambiare senza violazione della legge, se la mutazione si faccia per decreto.

Non rimane ora che rispondere ad un altro argomento. Voi, ci potreste dire, volete una legge che autorizzi quelle mutazioni; ebbene, la legge che cercate è quella appunto che oggi discutiamo.

Per virtù della stessa saranno possibili nell'ordinamento dei Ministeri le mutazioni per decreti anche in contraddizione delle leggi persistenti.

Ma allora non saremmo più al riconoscimento di una facoltà ingenua del potere esecutivo, disconosciuta malamente, e che si voglia restaurare, come disse il senatore Guarneri.

No; ammesso che una parte dell'ordinamento dei Ministeri possa fissarsi per legge; ammesso

che già una parte sia stata dalla legge determinata, quest'articolo primo importerebbe una delegazione del potere legislativo al potere esecutivo, per fare con decreto quello che altrimenti avrebbe dovuto farsi per legge.

Questa delegazione non sarebbe in contraddizione con lo Statuto, nè l'accordarla è un fatto insolito, ma a quali condizioni?

A tre condizioni: primo, motivi di urgenza e di necessità eccezionali; secondo, scopo nettamente determinato; terzo, tempo limitato.

Motivi d'urgenza eccezionale, ma quali?

Il Ministero non ha detto altro se non che aveva bisogno di creare altri due o tre Ministeri. Bastava all'uopo la proposta in concreto fatta nel primo disegno ministeriale, senza bisogno di poteri sconfinati.

Scopo nettamente determinato. Ma quale, se si accenna a tutti i Ministeri, a tutte le loro attribuzioni, a tutti i loro rapporti?

Quando si discusse la legge del 1860 per la ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio, si trattava unicamente di speciali attribuzioni, che, spettando ad alcuni Ministeri per legge, non ne potevano essere distaccate con semplice decreto. Fu materia limitata e determinatissima dell'articolo terzo di quella legge l'autorizzare siffatto distacco per via di decreto.

Tempo limitato. No, il potere legislativo non rinuncia alle sue facoltà per tutti i ministri presenti e futuri, quella delegazione non può essere che un atto di fiducia verso determinati ministri e per la durata probabile della loro permanenza al potere. Potremmo accordarla all'onor. Crispi e al Gabinetto che egli degnamente presiede, ma per un tempo determinato, non mai al Governo in genere e in perpetuo, non agli ignoti ministri del futuro.

Mancano dunque tutte tre le condizioni di una possibile delegazione del potere legislativo, che si contenesse per avventura nell'articolo primo della legge.

Però, diciamolo subito e francamente, la obiezione che ho esposta e combattuta non mi può venire, o signori, dal Governo. Il Governo è mosso da altro concetto, da quello cioè energicamente rappresentato dal difensore del progetto di legge, dall'onor. Guarneri, dal concetto di un riconoscimento di facoltà originaria del

Governo, e quindi di una restaurazione di poteri offesi, dicesi, nel 1878.

Se il Governo pensasse con me che una parte di quelle discipline si può ordinare e fu ordinata per legge, non sarebbe venuto innanzi al Parlamento a chiedere, senza urgenti motivi, senza scopo determinato, senza limitazione di tempo, una delegazione legislativa di poteri straordinari.

L'onor. presidente del Consiglio dei ministri, uomo di autorità, disse fieramente innanzi alla Camera dei deputati, che egli avrebbe combattuto sempre (ed io sarò con lui) tutte le usurpazioni di Parlamenti anarchici; ma l'onor. Crispi, vecchio liberale, è certamente con me nel non desiderare le abdicazioni di Parlamenti proni e sommessi.

Io vorrei avere la potenza di trasfondere il mio convincimento nei miei colleghi così vivo, così profondo, come è ora in me.

Io sento che, respingendo l'articolo primo di questo progetto di legge, noi, senza mutare per nulla l'avviamento della politica nazionale, senza disturbare nemmeno i servizi pubblici, poichè al bisogno si potrà provvedere fra pochi giorni con un altro disegno di legge speciale, noi, dico, respingendo questo articolo primo del disegno di legge renderemmo un grande servizio alla stabilità dei nostri ordinamenti costituiti. Il Senato avrebbe una nobile occasione di far valere la sua autorità in difesa di una buona causa.

Mi resta a dire un'ultima parola intorno alla parte non giuridica ma politica di questo articolo primo. Nell'altro ramo del Parlamento, il presidente del Consiglio, ed ora nel Senato il nostro collega Guarneri, hanno detto altamente: Con questo articolo noi difendiamo l'indipendenza dell'esercizio del potere esecutivo, la incolumità della prerogativa regia, e fa meraviglia che l'opposizione ci venga da uomini di parte moderata.

Questo giudizio, o signori, si fonda sopra una illusione. Le attribuzioni del potere esecutivo che si svolgono per via di decreto, senza intervento del Parlamento, come si attuano? Colla firma di un ministro responsabile, soggetto ai voti di fiducia o sfiducia della Camera elettiva. L'esplicazione dunque di una funzione governativa, che non ha bisogno di legge, si fa al difuori della influenza efficace del Senato.

Si sopprima un Ministero.

Crederà il Senato che la misura sia stata improvvisata ed esprimerà la sua disapprovazione? E che? forse quella disapprovazione verrà a far sì che il Ministero si ritiri? No, non dipendono dai voti del Senato le crisi ministeriali.

Si crea un nuovo dicastero ministeriale. Già potrà non esserci bisogno di nuova spesa. Ma ci sia pure questo bisogno e si proponga l'aumento nella legge del bilancio. Che mezzo efficace avrà il Senato di manifestare la sua disapprovazione, se, non per precetto dello Statuto, ma per pratica costante passata in tradizione, per condizioni di tempo, per ragioni di convenienza, esso si astiene d'ordinario dal toccare il bilancio?

In astratto adunque abbiamo l'apparenza di una difesa della prerogativa regia, nella realtà non altro senonchè la sanzione di un'altra preminenza della Camera elettiva.

Ma viceversa, guardiamo quelle attribuzioni del potere esecutivo, le quali si svolgono entro i limiti e sotto le condizioni di una norma di legge.

C'è bisogno di una legge? Ebbene, si deve ricorrere allora al Parlamento e nell'approvare o respingere una legge il Senato ha piena autorità, ha libertà assoluta, maggiore di quella che sia nella Camera elettiva.

Ebbene, quando interviene il Senato, comincia allora la vera tutela degl'interessi conservatori, poichè per la sua costituzione, per la sua finalità e per le sue tradizioni, quest'alto Consesso è il supremo Corpo conservatore dello Stato.

In conclusione, nel sostenere l'assunto che ho svolto innanzi a voi segnando i confini tra la legge e il decreto nell'ordinamento del potere esecutivo, nel mentre ho fatto ossequio ai principi di diritto, dei quali sono umile ma fervido cultore, credo di essermi mantenuto fedele a quelle massime di politica liberale moderata che ho seguito costantemente.

Mostri ora col suo voto il Senato che nell'organismo dello Stato esso rappresenta una forza salutare di resistenza, e che sa adempierne i doveri.

Senatore ROSSI A. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ROSSI A. Dopo l'eloquente giurista, dopo l'acuto magistrato che hanno ampiamente

discusso le questioni di diritto costituzionale, sia benevolo il Senato al linguaggio di un modesto amministratore.

Questo disegno di legge, che per me è tutto nell'articolo primo, un articolo di dieci parole, notevole per la sua alta semplicità, determina la responsabilità del potere esecutivo. Chi pensa che le nostre istituzioni siano ancor poco comprese e l'uso della libertà dove poco illuminato, dove poco sincero; coloro che lamentano il rammollimento dei caratteri, anche politici, devono convenire con me che il sentimento della responsabilità personale va man mano diminuendo, specialmente nei corpi collettivi. Si direbbe quasi che un tal sentimento al basso si schermisce intorno al Codice penale, in alto si cerca invano ai limitari della Corona.

La irresponsabilità si irradia negli stessi grandi corpi dello Stato. Interno all'unità si forma per così dire della diplomazia. E poichè il nostro Stato è dei meno centralizzabili, così l'irresponsabilità s'irradia anche nelle Amministrazioni provinciali. Ne consegue uno spirito di diffidenza nella legislazione che è indizio di poca sicurezza, e una fiducia eccessiva nelle leggi a sostituire la responsabilità.

Non vi è nè autorità nè rispetto dove manca la responsabilità. Il potere legislativo ha creduto di sostituirla col così detto controllo che spesso volte è lettera morta.

Ma finora la sola guarentigia consistette, a parer mio, nell'onestà degli uomini che sono al potere. Non sempre però basta la sola onestà.

Le scopo che si propone l'attuale disegno di legge mi ha sempre preoccupato. Nella tornata dell'11 maggio 1875 rivolsi una interpellanza in quest'aula al ministro Minghetti sulle condizioni giuridico-economiche degli impiegati; e la prima parte dell'interpellanza trattò esclusivamente il tema della responsabilità.

Leggo testualmente quel che ho allora detto: « L'Amministrazione centrale minaccia farsi una grande idropica, che, a misura che si allarga di volume, perde d'intensità e si impronta tutt'altro che a quella semplicità nella quale esistono veramente la grandezza, la forza, l'autorità ».

Sono trascorsi dopo d'allora sedici anni, e, se guardiamo il barometro dei bilanci e delle imposte, non si può dire che d'allora in poi si abbia mutato in meglio.

Ed è triste, perchè il paese è saturo d'imposte, e può sorgere il dubbio che cogli ordini costituzionali non si sappia bene amministrare.

Infatti, molti rami della pubblica amministrazione sono o malati, o doppi, od oziosi.

Le pensioni costituiscono un cancro del nostro bilancio.

Un esercito d'ispettori attesta la diffidenza in alto e la mollezza in basso.

La generalità degli impiegati dello Stato - mi duole il dirlo, perchè vi sono delle eccezioni e molte lodevoli eccezioni, specie tra i capi - la generalità lavora appena la metà di quello che lavorano nelle amministrazioni private gl'impiegati.

È doloroso nominare così spesso nel nostro Parlamento la burocrazia in un senso meno che lodevole, ma essa e lo accentramento costituiscono i due ceppi che incagliano l'attività nazionale.

In Germania, in Austria, in Olanda si fa colla metà d'impiegati di quello che noi facciamo, ed è così che ivi la burocrazia è rispettata come una forza. In Inghilterra poi uno fa per dieci da noi, ma ivi i funzionari sono responsabili, e lo Stato non s'immischia così facilmente nelle faccende dei privati.

L'autorità superiore, elettiva o no, non s'immischia, ed ha tutto l'interesse a semplificare non già a complicare i servizi.

In quest'ordine di idee, ecco il programma che io tracciava al potere esecutivo, fino da quando svolsi la mia interpellanza nel 1875:

«Semplificare i gradi d'impieghi, parificarli nei diversi Ministeri, costituire l'unicità di ruolo tra l'Amministrazione centrale e provinciale, dar norme positive per le promozioni, per anzianità e per merito, e per regolare la disponibilità, l'aspettativa, il collocamento a riposo, e nei traslochi chiarire la promozione, la punizione e il pubblico servizio, fissare le guarentigie disciplinari per chi comanda e per chi serve onde impedire l'arbitrio, escludere il favore; finalmente, far rispettare il segreto d'ufficio, ammonire ed all'uopo escludere i politicanti».

Tutto questo io ho brevemente svolto in quella interpellanza, nè parmi che a ripeterle sarebbero parole gettate in oggi.

Ma sta forse al potere legislativo il decidere a qual Ministero rimanga più adatta la dire-

zione generale di statistica, a quale la direzione della marina mercantile, a quale gli stalloni, o la ginnastica, o le belle arti, o gli asili infantili?

In risposta ai dubbi mossi dall'onor. Auriti, allorchando si discusse, in una tornata recente, sulla legge degli asili, io fin d'allora ho detto e creduto che una volta che fosse votata dal Senato la legge attuale, fosse libero al Governo di concentrare, anzichè in due Ministeri, in uno solo la loro direzione, ben sicuro non trattarsi di attribuzione che spetti al potere legislativo.

Il potere esecutivo ha tentato un giorno di affermarsi e di usare della sua azione per le attribuzioni contemplate dal presente disegno di legge.

Il potere legislativo ve l'ha fatto rientrare, come vedremo; parve così rimasto intatto; le prerogative sue non vennero minacciate; con quale effetto? l'Ufficio centrale lo dichiara per bocca del suo relatore.

Col sistema della irresponsabilità nel solo personale dell'amministrazione centrale dal 1871 al 1887-88 la spesa da L. 6,835,000 ascese a L. 13,624,000 con un aumento quindi del 100 per cento senza alcun avvenimento straordinario che potesse giustificarlo; tuttavia di tanto in tanto sentiamo lamentare la bassezza dei salari, che nei minori impieghi di Stato ha la sua parte di vero, ed ogni anno poi aumentano le pensioni e le sinecure a peso dello Stato.

L'Ufficio centrale si rallegra che questa legge porrà un argine alle spese, e lo spero anche io, ma col progetto del Governo è possibile, non con quello suo, poichè se nel primo veggio la responsabilità, in quello dell'Ufficio centrale la responsabilità mi sfugge. Con esso il potere legislativo ed il potere esecutivo continuerebbero a guardarsi in faccia, or compiacenti or diffidenti, come accadde in questi dieci anni di che si tratta, ed i contribuenti, io temo, ne continuerebbero a pagar le spese.

La irresponsabilità, permettetemi la franca parola, ha messo il disagio attuale nelle nostre finanze. La irresponsabilità ha prodotto la confusione e potrei dire anche l'ignoto nel nostro bilancio ferroviario.

La irresponsabilità ha impresso un indirizzo oscillante ed incerto alla politica africana. La irresponsabilità mantiene fuori legge la circo-

lazione dei nostri Istituti di emissione. La irresponsabilità finalmente è la continua nemica delle economie.

Nulla di più teorico, o signori, che il capitolo delle economie in un sistema costituzionale irresponsabile.

Io non alludo a casi particolari. Descrivo gli elettori di tutto il mondo. Essi vogliono il porto, vogliono la ferrovia, la scuola, l'impiego, la pensione e simili. Rispondono gli eletti col portare il voto al santo tutelare o della ferrovia o della pensione o della scuola e simili. E appendono il loro voto al santo dei santi che è il ministro delle finanze. (*Ilarità*). Che fa allora il ministro delle finanze? Egli rifà senz'altro la strada del triplo scrutinio coll'imposta sui contribuenti; con questa differenza che i prudenti e i discreti bisogna che paghino anch'essi la quota eguale come i procaci.

O che si parla più allora di introdurre le economie? Ancora, con qual diritto si può domandarle? Diciamolo chiaro: con tanta gelosia di poteri costituzionali, fu mai capace il potere legislativo di abolire la più piccola pretura, una sottoprefettura, una università?

Il potere legislativo lasciato a se stesso, al suo preteso controllo, crea non distrugge, allarga non tempera, scialacqua non risparmia.

Ecco come può darsi benissimo che tra le prerogative del potere legislativo sia quella di rendere impossibili le economie senza la mano libera del potere esecutivo responsabile.

Per fare delle economie non conviene rimanere agli effetti; bisogna risalire alle cause. Sono tre principalmente i nemici fortissimi delle economie.

Primo: il dottrinarismo che regola le spese e le entrate col dogma; vede tutto in colore di rosa e si regola secondo natura.

Secondo: la così detta alta politica, che è il lusso delle nazioni in decadenza.

Terzo: lo spirito gretto casalingo che tratterebbe un giovane Stato di 30 milioni come si tratterebbe una fattoria.

Mi piacerebbe davvero il potere sviluppare al Senato questi tre temi, ma mi porterebbero fuori del tema principale, e continuo.

Il potere esecutivo, se non si rafforza offrendogliene i mezzi, non può avere quello spirito largo in formule semplici che gli è necessario per introdurre economie vere, efficaci. Il po-

tere legislativo deve giudicare i suoi amministratori dall'alto, sempre pronto a sapervi all'uopo mettere un freno, ma non più al di sotto.

Quale sia stata nel tentativo del 1877 la responsabilità dei poteri, vediamolo in brevissimi cenni dal fatto accennato dall'onor. Auriti.

Nella seduta del 18 maggio 1878, l'onorevole senatore Lampertico fece una interpellanza al Governo contro il decreto 16 dicembre 1877, che aveva creato il Ministero del tesoro.

Parve allora controverso il principio delle attribuzioni fra i due poteri; si disse, che lo Statuto non ne faceva menzione.

Oggi l'onor. senatore Guarneri ha dichiarato che questi poteri del Governo sono inseriti nello Statuto, anzi ha soggiunto che non si tratta se non di restaurarli.

Comunque sia, il senatore Lampertico in allora invitò il potere amministrativo a rientrare nei suoi limiti ed il senatore Brioschi sarebbe andato ancora più in là.

L'onor. Magliani che allora era semplice senatore, l'onor. Cairoli che era presidente del Consiglio, e l'onor. Grimaldi che era ministro delle finanze, hanno difeso molto debolmente il decreto citato; quindi l'onor. Lampertico ha trionfato coll'ordine del giorno di cui l'onorevole Auriti ci ha data or ora lettura; in breve il Governo aveva capitolato.

Corsero 40 giorni e venne la seduta del 29 giugno 1878.

Allora si trattava di suggellare il ripristino del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

In quella seduta il Senato trattò delle singole attribuzioni dei Ministeri e di nuovo sul punto di massima dei poteri in questione.

Quanto alle attribuzioni di competenza, abbiamo visto sorgere quattro atleti. I senatori Brioschi e Boccardo da un lato, i senatori Cannizzaro ed Amari dall'altro si fecero interpreti dei dissidi dei due Ministeri della istruzione pubblica e dell'agricoltura, industria e commercio, per quanto spetta alla istruzione tecnica.

Con quale risultato?

La cosa non si è potuta risolvere, e il senatore De-Cesare finì per proporre che si rimettesse ogni cosa al novembre 1878, alle promesse, cioè, contenute nell'articolo terzo della legge che allora stava in discussione, e che è ben noto al Senato.

Ebbene, dei novembre ne passarono dieci e che cosa è successo? Che non si è fatto più un passo ed è tuttora da codificare e da coordinare la nostra istruzione tecnica di primo, secondo e terzo grado.

Nè meglio si è proceduti quanto al punto di massima. L'onor. Lampertico volle riprodurre un ordine del giorno, nel senso dell'altro precedente votatosi il 18 maggio; ma, messo ai voti, non fu approvato, e fu approvato invece un ordine del giorno all'acqua di rose.

Con sì scarsa armonia tra potere esecutivo e potere legislativo, il Ministero di agricoltura, industria e commercio è venuto rifacendo le penne, ed il Ministero del tesoro è rimasto spennato; rimase allo stato d'*interim*, essendosi obbligato il Governo a non nominare nè ministro nè segretario; così si è visto in questo frattempo un presidente del Consiglio tenere in una mano la legge sui Ministeri e nell'altra il Consiglio del tesoro, del quale si designava già in uno dei nostri colleghi il futuro direttore.

Appena l'on. Crispi venne al potere quale presidente del Consiglio, egli presentò la legge attuale alla Camera dei deputati, che vi fu votata alla quasi unanimità, con soli 22 voti contrari.

Non pare dunque si tenesse gran conto dei passati verdetti sulle prerogative del potere legislativo, e sui limiti del potere esecutivo, e nemmeno dell'ordine del giorno che, pari a quello del Senato, aveva votato la Camera dei deputati.

La questione, è vero come ha detto l'onorevole Auriti, si presenta alquanto diversamente al Senato, ed io comprendo la preoccupazione dell'Ufficio centrale, che si fa zelante custode delle prerogative del Senato.

Pare forse all'Ufficio centrale che il Senato avrebbe minori garanzie in confronto della Camera elettiva che emette un voto netto nel bilancio e quindi assolve o condanna il Ministero.

L'onor. senatore Auriti ha detto che il Senato è un capo che ha meno ardore. (*ilarità*). Certo in fatto di bilanci è più riguardoso, e per consuetudine più subordinato; purtroppo spesso è frettoloso, perchè chiamato a deliberare *le couteau à la gorge*. Anzi l'onor. Lampertico ha detto che spesso il Governo reca avanti al Senato le *leges saturae* dei Romani.

E ci dice: Come si fa a votare degli organici dei Ministeri, supponiamo, per via incidentale,

entro la grande balena del bilancio generale dello Stato?

L'onor. Grimaldi aveva pel Governo già dichiarato, nella seduta del 29 giugno del 1878, che si sarebbero presentate le leggi di spesa staccate in modo da avere un voto indipendente da quello del bilancio.

Resta ora a vedere se da questa legge rimarrebbe compromesso il prestigio del Senato, che a me non pare.

Un giornale autorevole dell'alta Italia, che è uso a studiare bene le questioni che tratta, un mese fa facevadipendere dall'approvazione, o dal rinvio di questa legge alla Camera dei deputati, la prova se il Senato esiste o meno; parendogli degno, anzi necessario, che fossero per lo meno tradotte in legge le dichiarazioni, che l'onorevole presidente del Consiglio ebbe a fare nell'altra Camera ai deputati Chiaves e Bonghi....

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Sonnino....

Senatore ROSSI A. ... sia pure, Sonnino. È onesto e leale che il presidente del Consiglio rinnovi queste dichiarazioni al Senato. Ma io porto questa idea e cioè, che per legge possano tali dichiarazioni valere di più e possano valere anche di meno.

Un Governo debole non si sostiene anche coll'articolo ministeriale, e un Governo forte non si acconcia a restrizioni mentali.

A che rovistare la storia del Regno d'Italia, del Parlamento subalpino e dell'Inghilterra, per riuscire a mantenere una ibrida confusione dei due poteri? Scartate il principio, e io vi comprendo; scinderlo in due non potete.

Scartato il principio, ne avviene che i direttori generali dei diversi Ministeri vengono a riferire al Parlamento: essi responsabili dell'Amministrazione tecnica.

I ministri non possono rimanere telegrafisti. Omologheranno le deliberazioni parlamentari e così la stoffa dei ministri seguirà anche essa il rinvilio odierno dei tessuti tutti.

Ma se accettate lo spirito della legge, non si può incatenarlo nei mezzi. Quando autorizzate le riforme non potete riservarne la spesa, i gradi, i salari.

Ammettere *a priori* che ogni innovazione porti sempre un aumento di spesa, respingere ogni vantaggio del decreto reale, perchè decreto reale, consacrare un passato che non ha

resistito alla prova soltanto perchè si determini con legge: quale potere esecutivo può assumere una responsabilità a questo prezzo? Meglio è far nulla, e confessare che col regime costituzionale non è possibile ottenere nè l'ordine amministrativo, nè l'economia.

Il prestigio del Senato! Nessuno di noi può essere meno tenero di quello che lo sia l'Ufficio centrale. Il nostro prestigio sta prima nello Statuto e poi principalmente sta nella nostra volontà.

Il valore del potere esecutivo, quando sia suffragato dall'opinione pubblica e dia buoni frutti nell'amministrazione, com'è nei desiderî di tutto il paese, non s'irradia esso stesso sul Parlamento, non lo rassicura?

Il prestigio del Parlamento col progetto del Governo non si diminuisce, nè si accresce col progetto dell'Ufficio centrale.

Io non ammetto che il Senato si trovi in tale decadenza da dover giustificare i timori ed i freni dell'Ufficio centrale.

Le prerogative del potere legislativo io le vedo più in alto. Stanno nell'alta vigilanza; le sue armi stanno in un voto politico.

Il controllo a spizzico mi avrebbe piuttosto l'aria d'ingerenza che di controllo; e l'ingerenza, si è visto, non produsse nè l'ordine, nè l'economia.

Io lodo l'Ufficio centrale perchè non è stato del medesimo avviso del commissario Auriti, il quale vorrebbe misurare le facoltà al potere esecutivo « mercè la prova del tempo e della esperienza; con che, parte di questo organamento, si fissa man mano, con sanzioni di leggi successive; trasformazione costituzionale ed opportuna ».

A questa maniera si pretendeva dall'onorevole Auriti la responsabilità intera ed immediata del potere esecutivo, ma poi riservasi lo svincolo a un anello per volta.

Non lodo invece l'Ufficio centrale quando intende d'imporre al presidente del Consiglio col progetto suo un altro controllo, quello del Consiglio dei ministri. Io potrei osservare che esistendo questo controllo, non occorre affermarlo nuovamente.

In ogni modo ne abbiamo visto i frutti; e certamente il Senato non desidera che io faccia adesso una rivista delle comparse e scomparse che abbiamo visto, sotto un solo presidente del

Consiglio, farsi in questi ultimi anni de' colleghi suoi. Vuolsi dentro il Consiglio stabilire per legge una maggioranza e una minoranza? Io non vedo come questo aggiunga forza. L'Ufficio centrale, per bocca dell'onorevole Finali, dice: Dall'Amministrazione centrale si imprime il carattere al Governo di un paese.

E il presidente del Consiglio non imprime anche il nome al proprio Ministero?

A me pare che la concordia abbia da essere nell'interesse di tutti, e che non si possa nè si riesca a comandarla per legge.

Al contrario, l'Ufficio centrale, col controllo del Consiglio dei ministri, pare a me che favorisca la mobilità dei ministri medesimi.

Vuol sapere il Senato che cosa ha fruttato questo sistema ad uno Stato vicino, di cui il senatore Auriti, or ora, ci ha tessute le lodi e ci mandava ad apprendervi in quell'Amministrazione?

Uno scrittore recente, Pietro De Witt, ha pubblicato in questi giorni un quadro del movimento di tutte le Amministrazioni in Francia, a cominciare dai Governi e giù ai magistrati, alle prefetture e tutte le grandi Amministrazioni. Dirò solo dei Ministeri, che furono in 17 anni 23. Dei ministri dell'interno se ne cambiarono 29; nell'agricoltura 22; alla guerra 17; agli esteri 16; e gli altri ministri alla sorte.

Seguono poi per tutta l'Amministrazione centrale e dipartimentale, amministrativa e giudiziaria delle cifre veramente istruenti, le quali sono poi accompagnate dalla relativa lista della spesa.

E la spesa porta che nei soli dieci ultimi anni furono 100 milioni di più che gravano il bilancio dello Stato.

La Francia è ricca, e sia; noi non lo siamo; anzi, io sono di questo avviso che ogni ministro che muta, sia come un piccolo fallimento per la economia nazionale. (*Segni di assenso*).

E come io sono del parere del senatore Auriti, che per se medesimo il Senato è un corpo conservatore, non già nel senso ch'egli dava a quel suo parere, io desidero che succeda il rovescio, che cioè ci sia la maggiore stabilità possibile nel Governo, e che anche dei ministri attuali, se ce ne è qualcuno che abbia peccato, si converta e viva.

Ma per giungere a questo, e per formare una vera responsabilità sotto l'alto controllo del

Parlamento quale io intendo e l'una e l'altro, occorre la relativa libertà d'azione.

Io, nelle mie modeste amministrazioni, da dieci anni, ho sempre cercato di far funzionare questi due punti bilanciandoli uno coll'altro. Se mi fossi limitato a stendere delle teorie, a fare della retorica sulle prerogative e sui diritti di chi comanda e sui limiti di chi meco collaborava, non avrei ottenuto nessun risultato utile.

L'Ufficio centrale ci avverte di considerare che la legge avrà effetti durevoli e permanenti, e sta bene.

Vuolsi forse che siano effetti transitori esposti alla mutabilità dei partiti politici parlamentari? Questo io non credo che voglia l'Ufficio centrale.

E poichè l'Ufficio centrale non fa questione di fiducia all'attuale presidente del Consiglio, io vorrei soggiungere che nessuno di noi farà questione, perchè non si ha a vedere che una cosa sola in questa legge: il Governo.

L'Ufficio centrale non lo dice, ma lascia supporre dei timori, dei dubbi per l'avvenire; teme possibile degli abusi di potere.

E di qual cosa non si può abusare? Quando è buona la massima, con quel timore non si farebbe mai nulla.

Vi hanno però dei grandi e dei piccoli abusi: *illicos intra muros . . . et extra.*

Ora un grande abuso non sa capirlo, anzi prevenirlo, con un voto solenne, quando gli piaccia, il Senato? Ma i piccoli abusi delle irresponsabilità non si colpiscono, non si scoprono; giorno per giorno, un passo alla volta, finiscono per rovinare il paese.

In più di uno Stato costituzionale si vanno vedendo di tanto in tanto delle dittature più o meno irresponsabili.

Ve ne sono di quelle che sono dovute ad altissimi servigi resi alla patria.

Noi ne vediamo una in Europa, a cui tutti portano rispetto, anche gli stessi nemici.

Ma vi hanno talvolta altre dittature, le quali si fondano appunto sui piccoli abusi con un sostrato di influenze irresponsabili, con voti condizionati. Cotali piccoli abusi sono la faccia oscura di quel prisma parlamentare tanto lamentato da un illustre uomo di Stato che non è guarì è mancato al Parlamento.

Or bene, quelle faccie vanno voltate al sole. Che cosa importa se per farlo occorra rima-

neggiare, ridurre e sopprimere magari qualche dicastero? Felici gli Stati Uniti d'America che non hanno neppure bisogno del ministro dei lavori pubblici!

Ora un capo del Governo, il quale annunzia fin dal primo giorno la necessità di negare all'iniziativa parlamentare ogni proposta di spesa, come è di norma in altri grandi Stati costituzionali, con questo assunto soltanto, se mantenuto, farebbe assai più dal lato dell'ordine e dell'economia non solo, ma anche dal lato della integrità dei poteri, farebbe assai più che tutti i diritti del potere legislativo.

Io lodo le premesse della dotta relazione del senatore Finali. Ivi egli è sul suo terreno, e la materia gli è abbondante, così che nell'ultima riga del proemio, vi ha inserito anche una espressione abbondante; ma non ho compreso la titubanza sua nel procedere alle conseguenze e che non abbia tenuto conto dell'esperienza e dei tempi in cui ci troviamo.

Quanta parte della nostra amministrazione centrale e provinciale non è dovuta ai pieni poteri? Certo non è in questo momento questione di pieni poteri, ma nemmeno posso considerare le nostre amministrazioni intangibili, come tanti santuari.

Ora il mare è calmo; vi sono delle nubi lontane però e può venir il momento in cui ad un tratto possa esser necessario concentrare la responsabilità amministrativa, con o senza legge. E questa che stiamo discutendo, per esplicitarsi nella sua integrità io credo che le occorra almeno un anno. Ora, se taluno preferisse mai il sistema delle indennità postume che così eloquentemente or ora stigmatizzava il senatore Auriti, non io le preferirei.

Ho udito che qualche collega reputa questa legge inutile, non io la reputo tale. Tutt'altro; le do grande valore.

Chi ha fede nel sistema parlamentare la deve credere efficace. A me presenta tutti i caratteri di una riforma vera e seria come non diversamente si presenta all'onorevole Guarneri.

Breve, ma assennata, promessa ed attesa da dieci anni, concepita forse, come legge di mora, si vede chiaramente che l'onorevole Crispi la fa sua come legge di azione; legge intensiva, legge che domanda un'armatura pesante e chiede larghe spalle per sostenerla.

Il potere legislativo tiene ampia facoltà di

mutarne gli investiti, ma non può avere il potere legislativo la facoltà di renderla lieve. Neanche lo stesso Consiglio dei ministri, col controllo desiderato dall'Ufficio centrale, questo potere lo ha. Non può il Consiglio dei ministri renderla agevole al suo titolare altrimenti che con un ben inteso sistema di capacità raggruppate nella comune responsabilità.

Io sono ben lontano dal negare a questa legge il carattere politico. Lo ha all'interno e indirettamente lo ha anche all'estero.

È vero, come ha detto l'onorevole Finali, che l'Amministrazione centrale imprime il carattere al Governo del proprio paese, ed io soggiungo: è bene, è virile, è costituzionale che così sia.

Ma il Senato che non va soggetto, per natura sua, agli equivoci che possono aver luogo in altra sede, il Senato deve avere più determinatezza che l'Ufficio centrale, per quanto animato dalle migliori intenzioni, non ha avuto; perchè il Senato ha piena coscienza di ciò che vota.

Io non so se il Senato pensi come me che noi attraversiamo in questo momento un punto critico, finanziario, economico, s'intende.

Mentre l'unanimità, o quasi, della Camera elettiva, penetrata dalla gravità delle attuali condizioni, sostiene il capo del Governo e con esso tutto il Ministero con una votazione che è tutta recente, ammesso pure che tra quei voti ve ne avranno alcuni di benevola attesa com'è uso di dire, il Senato non può a mio avviso nel trattamento di questa legge non tener conto anche di questa circostanza.

Ed io dichiaro che darò il mio voto favorevole al progetto di legge così come ci è venuto dalla Camera.

Un'ultima parola. Se la legge non può spogliarsi del suo abito politico, mi permetta l'onorevole Crispi di battere sul mio tema; di affermare cioè che il corpo sostanziale della legge è tutto amministrativo.

L'Ufficio centrale ha dichiarato quasi come un domma che ogni riforma amministrativa porta seco un aumento di spesa.

Io non credo che un tale giudizio, verissimo nel passato, abbia a formarsi per l'avvenire. Ho già delineato che cosa intendo per economie, e il modo, così frainteso finora, con cui si abbiano ad ottenere dal potere esecutivo, onde io prego l'onor. presidente del Consiglio in par-

ticolare di tener conto dei timori espressi dall'Ufficio centrale.

Io confesso, dirò forse una cosa strana, di non aver nessuna fede nelle economie che taluni si attendono dal potere legislativo. Non siamo corpi da ciò.

L'esperienza lo prova. Nè credo ancora che sia compito del potere legislativo l'occuparsi di titoli, di gradi, di stipendi, e d'incaricarsi infine dell'ordinamento nell'amministrazione pubblica.

Il paese però ha sete di una cosa e dell'altra: ordine amministrativo e severa economia.

Tempo è venuto che ci si provi il potere esecutivo e ne risponda.

Signori senatori, l'Ufficio centrale che fece appello al diritto costituzionale ed alla storia non può dimenticare che dal punto di partenza citato dalla relazione, dal 23 marzo 1853 ad oggi sono passati 35 anni; mutarono gli uomini, mutarono le cose.

Più presto, più rapido si avvanza l'avvenire di quello che sia fuggito il passato. Mutano anche i ministri e i presidenti del Consiglio, ma il Re ed il Parlamento rimangono.

Fino a tanto che il potere esecutivo ha per capo il Re, fino a tanto che il potere esecutivo è l'emanazione del libero potere legislativo, io non vedo il perchè si debba esitare a votare netto il progetto del Governo, che determina la responsabilità del potere esecutivo e lo circonda di quella libertà di azione che gli è necessaria, così senza equivoci come senza debolezze.

PRESIDENTE. Per l'ordine di iscrizione dovrei dare la parola al senatore Cambray-Digny; ma siccome egli ha cambiato il suo turno col senatore Miraglia, così la parola spetta al senatore Miraglia.

Voci. A domani, a domani.

Senatore MIRAGLIA. Se il Senato lo consente, desidererei rimandare il mio discorso a domani.

Voci. Sì, sì, a domani.

Senatore FERRARIS. Pregherei che domani la seduta cominciasse alle due.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla adunanza di domani che comincerà, se il Senato non ha nulla in contrario, alle ore 2 pomeridiane.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani:

Discussione dei seguenti disegni di legge:

Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato (*seguito*);

Deferimento alla Cassazione di Roma della cognizione di tutti gli affari penali del Regno;

Modificazioni al testo unico della legge approvata con decreto reale 13 maggio 1883,

n. 1344, intese ad impedire la diffusione della fillossera;

Variazioni alla tariffa degli zuccheri, del glucosio e degli altri prodotti contenenti zucchero;

Istituzione di una scuola normale di ginnastica in Roma.

La seduta è sciolta (ore 6 pom.).