

XXXIII.

TORNATA DEL 9 FEBBRAIO 1888

Presidenza del Vice-Presidente TABARRINI.

Sommario. — Annunzio della morte del senatore Riboty e commemorazione fattane dal presidente del Consiglio dei ministri — Presentazione del progetto di legge per la proroga dei trattati di commercio con la Francia, la Svizzera e l'Italia, e domanda di rinvio alla Commissione di finanze per riferirne seduta stante, consentita — Seguito della discussione del disegno di legge per il riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato — Considerazioni del senatore Alvisi — Discorso del senatore Pierantoni — Sospensione della discussione — Presentazione del progetto di legge per l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio dal 1° luglio 1887 al 20 giugno 1888 — Discussione del progetto di legge per la proroga dei trattati di commercio con la Francia, la Svizzera e la Spagna — Approvazione degli articoli del progetto di legge dopo osservazioni dei senatori Rossi A. e Majorana-Calatabiano, e risposte del senatore Artom, relatore, e del presidente del Consiglio — votazione segreta del progetto — Esito della votazione — Ripresa della discussione del disegno di legge sull'Amministrazione centrale dello Stato — Continuazione del discorso del senatore Pierantoni — Discorso del senatore Lampertico — Incidente sull'ordine del giorno.

La seduta è aperta alle ore 2 e 15.

È presente il presidente del Consiglio, ministro dell'interno; più tardi intervengono i ministri della guerra, delle finanze, di grazia e giustizia, e dei lavori pubblici.

Il senatore, segretario, CORSI L. dà lettura del processo verbale della tornata di ieri, il quale è approvato.

Annunzio della morte e commemorazione del senatore Riboty.

PRESIDENTE. Signori senatori. Da Nizza di Francia giunse stamani alla Presidenza la dolorosa notizia che colà cessava di vivere ieri il collega nostro Augusto Riboty, viceammiraglio in ritiro. Egli era nato a Puget Theniers,

nella stessa contea di Nizza, il 29 di novembre 1816, e dandosi agli studi delle discipline marinesche, passò la vita nella marina militare con sommo onore, pervenendo ai più alti gradi.

Combattè da prode nella campagna del 1860-1861 presso Ancona, e nella memorabile battaglia di Lissa, nel 1866, dove, al comando di una fregata, spiegò tale perizia e valore che gli valsero la più lusinghiera delle ricompense, la medaglia d'oro al valor militare. Rappresentò il collegio di Ancona alla Camera dei deputati nella X legislatura. Fu due volte ministro della marina, la prima dal principio del 1868 a tutto il 1869, la seconda dall'agosto 1871 al mese di luglio 1875 e durante la sua permanenza al potere rese importanti servizi all'Amministrazione.

Appartenne a quest'alto Consesso dal 1° dicembre 1870.

E sebbene egli non abbia potuto prendere parte molto assidua ai nostri lavori, uomo di probità antica, aveva profondo il sentimento del dovere; patriota sincero, antepose sempre il pubblico bene ai suoi privati vantaggi.

Il Senato conserverà lungamente onorata la sua memoria. (*Bene!*)

La parola spetta all'onor. presidente del Consiglio.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il Governo si associa ben volentieri al tributo reso alla memoria dell'ammiraglio Riboty.

L'ammiraglio Riboty fu nella sua modestia una splendida individualità del nostro paese. Deputato, senatore, ministro, fu l'uomo del dovere. Come tale lascia nella storia italiana una pagina onorata.

Ho fede che i posteri non dimenticheranno i nobili esempi della sua vita, e che il nome di Riboty passerà alla generazione ventura stimato ed onorato. (*Benissimo*).

Presentazione di un progetto di legge.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro ad interim degli affari esteri*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro ad interim degli affari esteri*. Ho l'onore di presentare al Senato un disegno di legge per l'approvazione dei decreti reali coi quali furono prorogati i trattati di commercio colla Francia del 3 novembre 1881, colla Svizzera del 22 marzo 1883, e colla Spagna del 2 giugno 1884. Questo disegno di legge fu approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il Senato di voler mandarlo immediatamente alla Commissione permanente di finanze.

E siccome havvi un articolo introdottovi dalla Camera dei deputati, e che, nell'interesse economico e finanziario dello Stato, giova sia tosto approvato, prego che la Commissione ne riferisca in questa stessa seduta.

PRESIDENTE. Questo progetto di legge sarà immediatamente trasmesso alla Commissione permanente di finanze.

Prego perciò la Commissione stessa a voler soddisfare il desiderio dell'onor. signor ministro, ritirandosi in uno degli uffici onde preparare la sua relazione prima del termine della seduta per potere aver tempo di votare il progetto di legge.

Senatore FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI. Non è presente il presidente della Commissione.

Nella mia qualità di vicepresidente dichiaro che appena ci sarà un numero sufficiente di componenti la Commissione permanente di finanze, ci ritireremo per deliberare intorno al progetto di legge, secondo il desiderio espresso dall'onor. presidente del Consiglio.

Seguito della discussione del progetto di legge « Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato » (N. 11).

PRESIDENTE. Ora l'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge: « Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato ». Secondo l'ordine d'iscrizione la parola spetta all'onor. Alvisi.

Il senatore Alvisi ha facoltà di parlare.

Senatore ALVISI. Onor. senatori, la questione di cui il Senato si sta occupando, è per me essenzialmente politica...

PRESIDENTE. Prego i signori senatori a prendere i loro posti.

Continui pure, onor. Alvisi.

Senatore ALVISI... ed i fatti che si sono svolti nella discussione sempre più me la dimostrano per tale.

Due dei più alti magistrati della Corte di cassazione, nostri egregi colleghi, hanno largamente discusso la questione dal lato della giurisprudenza parlamentare, senza venire a risoluzioni conformi, anzi il numero e la qualità degli oratori già iscritti in favore del disegno di legge, o che lo oppugnarono, danno alla legge uno spiccato carattere politico.

Abbiamo udito il senatore Digny il quale, unendosi al senatore Guarneri e ad altri, intende di dare un voto di fiducia al Ministero, partendo dall'idea di accrescere la prerogativa regia, che io credo essere lo spirito della legge, sebbene i suoi amici della Commissione pensino che giovi soltanto all'autorità del presi-

dente del Consiglio, volendo che il potere esecutivo, cioè i ministri abbiano le facoltà necessarie per bene ordinare e dirigere l'Amministrazione centrale dello Stato.

È dunque una legge di arte di Governo piuttostochè di giurisprudenza parlamentare.

In questo pensiero concorre la prima parte della relazione dell'onor. mio amico Finali che riporta la origine di questo fatto politico alla discussione che si è impegnata nel 1878 (data di 10 anni), cioè quando la politica della Camera oscillava ancora fra due frazioni dello stesso partito di sinistra, le quali combattendosi a vicenda, doveva ciascuna frazione determinare la maggioranza coll'aiuto di una parte della destra e così ingenerare la confusione nella teoria e nella pratica costituzionale, che nella discussione di quell'epoca, iniziata dall'onorevole Spaventa, per conto del Cairoli, contro il Depretis ed il Crispi, finiva coll'adozione dell'articolo che toglieva la facoltà all'Amministrazione centrale di riordinare i suoi servizi per decreto, anzichè per legge.

Non essendo avvenuta la concordia nei maggiori del partito che era andato al potere nel 1876, è naturale che le passioni politiche abbiano influito, più che altro, nel voto di soppressione del Ministero di agricoltura e commercio per decreto reale, ed a quello della sua ricostituzione per legge. Così di quel Ministero, che era stato istituito per decreto del ministro Cavour, sebbene seguito immediatamente dalla domanda dei fondi con legge speciale di bilancio, perchè potesse funzionare, poteva essere autorizzata l'abolizione per decreto reale, ritornando le partite delle spese alla dipendenza di quei Ministeri, da cui erano state staccate.

Però il concetto vero della sua istituzione consisteva nell'importanza e gravità dei servizi che per decreto regio gli furono affidati, che avrebbero portate le funzioni di altri Ministeri, se esplicati a seconda delle materie notate, vale a dire l'agricoltura, l'industria e il commercio, e in questi sensi si sono indicate le leggi che questo Ministero doveva applicare, sia a favore dell'agricoltura, sia a favore dell'industria, sia a favore del commercio.

Nessuna delle leggi più importanti che potevano dar vita a questo Ministero e rialzare l'economia del paese, nessuna era stata applicata con larghezza di vedute e di propositi, e

di qui la necessità di modificare le attribuzioni del Ministero, togliendo questi servizi dalla dipendenza di altri Ministeri, o di sopprimerlo.

Io stesso, che nel 1877 era relatore per il bilancio dell'agricoltura, industria e commercio, aveva sollevata in questi termini la questione, che venne risolta coi decreti dell'onorevole ministro, ora presidente del Consiglio.

Ma che la questione avesse toccata la parte politica, si è veduto nella votazione, dove uomini dei diversi partiti si adoperarono per rimettere il Ministero dell'agricoltura e commercio, che poco prima condannavano nelle idee liberali di banca dell'onor. ministro Majorana.

Pochi furono gli uomini coerenti nel votare contro la sua ricostituzione senza le promesse riforme, che implicavano biasimo al ministro dell'interno e al suo presidente di allora, onorevole Depretis.

Allora dunque ha perduto quel partito, il quale aveva espresso la opinione di rinforzare il potere esecutivo, perchè potesse influire sul buon andamento dell'amministrazione del paese: la mancanza di questa facoltà nel Ministero fa risentire dopo dieci anni quel disordine amministrativo e quell'inerzia in tutti i rami dell'amministrazione che ha in gran parte alienata l'opinione del paese al Governo tanto di destra che di sinistra, in modo che correva per le bocche di tutti il detto volgare: « sinistra e destra tutta una minestra ».

Tale convinzione essendo prevalsa nel paese, fu salutata con piacere la comparsa di quel ministro, il quale, invece di cercare nell'aritmica parlamentare una maggioranza, abbia potuto attirarla intorno a sè facendo un programma di idee serie di governo e non andando ad accattare il favore da tutti i banchi per aver sempre una maggioranza incerta perchè artificiosa nel Parlamento.

E difatti, se guardiamo la situazione attuale, noi vediamo che il ministro si è conquistato una posizione quasi all'unanimità di voti, unicamente perchè lo si ritiene uomo di idee, convinto, e che saprà attuare un programma di buona amministrazione.

È un fatto che quando si sopprime il Ministero di agricoltura e commercio, questa idea di soppressione non è sorta per una questione di interpretazione parlamentare; è sorta per circostanze intrinseche al Ministero stesso, il

quale, avendo dei frammenti di attribuzioni appartenenti a diversi Ministeri, trovava in tutte degli ostacoli e quindi non ne poteva eseguire completamente nessuna. Se ciò non fosse accaduto, vi sarebbero stati ministri che avrebbero fatto risorgere l'economia del paese col Ministero di agricoltura e commercio.

Ricordiamone per esempio uno dei servizi meno importanti stabilito nel primo decreto di Cavour; quello delle bonifiche, delle irrigazioni, delle industrie minerarie ed agricole e del credito bancario che doveva essere l'alimento fecondatore.

Limitiamoci a considerare cosa avvenne del credito. Chi può asserire che il credito si è impiegato per attivare la produzione?

Quali sono le leggi o meglio i fatti che dimostrano che si è potuto avvicinare il capitale all'agricoltura, all'industria, al commercio?

Perchè le leggi, specialmente quelle bancarie, hanno stabilito un congegno tale che il capitale di cui dispongono non va a beneficio del commercio vero e della industria vera, ma profitta soltanto ad una classe di mediatori i quali distribuiscono il danaro fra gli speculatori che lo portano alla sorgente della produzione quando è già salito ad interesse così elevato, che non lascia margine al guadagno del produttore.

Il Ministero di agricoltura era stato istituito come l'organo così detto scientifico, e perciò coperto da un economista il quale dovesse sempre lottare contro quelle tendenze fiscali delle finanze nelle quali la necessità dell'erario non è sempre motivo sufficiente per turbare profondamente la economia del paese.

Ed è in questo senso che, interpellando i ministri che coprivano quel posto, abbiamo sollevato il lamento, che ministri scientifici non si fossero virilmente opposti al sistema empirico che dominava nella politica finanziaria del Governo.

Per esempio, si chiese: perchè non venne proposta una legge che accennasse all'idea delle imposte proporzionalmente progressive sulle entrate, e quindi la imposta sulla rendita dei fabbricati non fosse stata applicata sulle entrate dei terreni in modo da rendere quasi uniforme la tassa immobiliare come la mobiliare?

Perchè si spostarono tante attribuzioni passive del Governo per darle ai comuni ed alle

province, sapendo che uno solo era il contribuente sul quale andavano a pesare le imposte?

In tal maniera non si vedeva che mentre lo Stato, spezzando i servizi, li rendeva più gravosi, veniva a colpire nei proprietari e negli agricoltori la classe più numerosa e benemerita di cittadini, quella che più risparmia e lavora, costringendola a dibattersi nella penuria delle rendite stremate, e del scemato lavoro nazionale, causa evidente della crisi politica ed economica. Aggiungi che una delle idee vagheggiate, o meglio determinate dal decreto-legge di Cavour fu quella dell'unità della moneta.

Ma questa unità di moneta, che è stata introdotta per decreto, fu fissata con legge? Mai no! Vi sono tuttora monete metalliche più o meno erose, e quindi di diverso valore.

Vi sono sei o sette monete di carta con credito e tipo diverso, che mettono inciampo alle contrattazioni tanto all'interno che all'estero.

Perciò queste monete a tipo di metallo e di carta hanno il solo valore di circolazione forzata, cioè l'obbligatorietà imposta per legge ai cittadini di riceverle come oro senza il diritto del cambio in oro. Perchè non venne adottata nessuna di quelle leggi che regolano la monetazione negli Stati d'Europa, almeno nella sua parte più semplice, cioè di separare l'ufficio di emissione e di fabbricazione da quello delle monete, da quello delle operazioni vere e proprie commerciali e di banca? Non è forse storia che lo stato di cose vigente in Italia non esiste in Europa, non esiste in America?

Da anni non si va predicando in tutti i tuoni che il discredito del Ministero di agricoltura e commercio e la necessità della sua soppressione dipende appunto dalla sua impotenza a lottare contro il privilegio e il monopolio del denaro e del credito?

È vero che quel Ministero, quando ebbe a capi degli uomini distinti come Minghetti e coraggiosi come il Majorana, come Finali ed altri, ebbe impulso e avviamento a legislazione migliore e fu invitato il paese a sostenerne, se non altro, il concetto informatore con diverse inchieste, e perciò la sua vita era desiderabile quando venne troncata dal decreto del 1878.

Allora una quantità di Consigli, creati a scopo politico per onore ed appoggio del direttore generale dell'agricoltura e formati dai rappresentanti della proprietà e del commercio, fece

pervenire da tutta Italia il voto di questi di potere ritornare a quelle riunioni periodiche a cui li chiamava il ministro di agricoltura.

E di qui quel clamore tutto artificiale che si è palesato perchè si ripristinasse il Ministero di agricoltura e commercio, quantunque uomini altissimi, come il Depretis, il Minghetti, il Sella, il Correnti, il Crispi, avessero già dato il voto per la sua soppressione fino dal 1866.

Il Ministero di cui parlo era quindi screditato per la sua insufficiente azione economica prodotta dalla mancanza di quei servizi che erano necessari agli scopi determinati dal decreto-legge del Cavour. Dopo i tentativi falliti per la legge di riordinamento del diritto di emissione, dopo i contratti della Regia e dopo la creazione privilegiata delle Compagnie esercenti i trasporti per terra e per mare, il Ministero era fatto cadavere e convenne seppellirlo; ciò che ha fatto il decreto dell'onorevole ministro dell'interno d'allora, onor. Crispi, sotto la presidenza dell'onor. Depretis.

Nè, dacchè fu ricostituito, il paese si trova in condizioni migliori. Dopo le convenzioni ferroviarie i trasporti non si potranno mai fare a buon mercato, nè il commercio può essere attivo se al Ministero che deve tutelarli mancano i mezzi principali anzi gli esclusivi per poterli aiutare, cioè *il maneggio delle tariffe*. Vi sono in Italia delle regioni che producono materie prime le quali, trasportate *gratis* o a buon mercato, acquisterebbero valore e produrrebbero ricchezza alla nazione, mentre lasciate come ora inopere non valgono nulla.

È naturale che, a questo modo, piuttosto di rialzare, si diminuisce il patrimonio nazionale e il commercio anche interno è condannato all'inerzia.

Un paese non è ricco se non produce, se non risparmia, se non muove le sue produzioni.

E quali sono le leggi che coll'intervento del Ministero di agricoltura e commercio si sono iniziate per attivare questi propositi nel paese?

L'industria che non è monopolio è uccisa prima di nascere dalle leggi restrittive, dalle tasse innumerevoli e dalla scarsezza del credito.

Ciò contribuisce più che altro alla crisi del capitale, che non è offerto a buon mercato perchè incettato da pochi che non lavorano, speculando sulle variazioni del listino di Parigi!

Malgrado le condizioni materiali del nostro

paese, che gli stranieri c'invidiano, malgrado che le materie prime, anche estere, come i cottoni, le lane, arrivino in Italia prima di andare all'estero, l'onor. Rossi vi ha dimostrato la povertà delle nostre esportazioni manifatturiere, e la necessità dell'emigrazione della parte più valente delle nostre popolazioni rurali e operaie.

Per queste ragioni, l'aver dato un'interpretazione di costituzionalità alla legge e continuarla a dare col discutere i principî parlamentari, a me pare che sia un fuor d'opera, una cosa che non può approdare a nulla, e le osservazioni che furono introdotte dall'onorevole senatore Finali per giustificare i suoi emendamenti, io credo che non abbiano alcuna base. È una legge che esplica l'arte di governare, che è una dote dei componenti il potere esecutivo, che deve essere libero di ordinare l'amministrazione e di regolarla, dando a ciascuno la sua responsabilità.

Quando un capo divisione, un direttore generale si nasconde all'ombra del ministro che non delibera d'informata coscienza, vuol dire che nell'amministrazione degli interessi generali del paese manca la prima ed unica garanzia, la responsabilità degli amministratori, perchè a loro manca l'autorità. Lasciate che i ministri scelgano gli uomini, distribuiscano le funzioni ed i gradi coll'espresso intendimento che ciascuno abbia la nobile ambizione di apporre la sua firma agli atti che gli sono delegati dal potere esecutivo, e pagherà volentieri il tributo della sua responsabilità alla retta e sollecita amministrazione delle materie ad esso affidate dai regolamenti ministeriali.

Da ogni parte d'Italia si eleva una voce: « Vogliamo essere governati », e purtroppo sappiamo che il Governo non c'era, perchè era sempre incerto cui toccasse la facoltà di fare e dentro quali confini, e la responsabilità del fatto in tutte le Amministrazioni, e la nessuna soddisfazione morale, per tutti, del bene o del male operato.

La confusione e l'inerzia del potere centrale si rende tanto più dannosa nei corpi organici già costituiti nelle regioni e nelle provincie, come per esempio erano le antiche Intendenze di finanza, che furono tolte per legge e poi ricostituite per decreto reale, ma spogliate di tutte le attribuzioni e diventate semplici uffici di trasmissione che mandano carte ed affari nel

mare magnum in cui affogano. È notorio che a Roma si decidono le questioni dai funzionari meno sperimentati nella giurisprudenza di Stato, poichè, non essendovi responsabilità propria ai capi d'ufficio, costoro spesse volte fanno decidere le questioni dagli ultimi degli impiegati.

In questo stato di anarchia è dunque indispensabile che il potere esecutivo sia rinforzato per potersi imporre al personale esercente. A tal fine è stata ottima l'idea di separare il Ministero delle finanze da quello del Tesoro, perchè il ministro delle finanze quando ha da pensare al Parlamento, ha già occupato la parte migliore della sua vita giornaliera. Un ministro che voglia prendere proprio a cuore il miglioramento delle leggi di finanza, non potendo limitarsi a continuare sulla falsariga del passato, deve avere il tempo di studiare un mutamento d'indirizzo che inauguri una finanza severa quanto si vuole, ma che sia produttiva per lo Stato senza rovinare a dirittura la nazione.

Per accennare, per esempio, a qualche provvedimento che porterebbe una seria modificazione nel riordinamento delle tasse dirò che questo si otterrebbe abolendo il monopolio del tabacco, degli alcool, degli zuccheri, ecc., e stabilendo una tassa di produzione e di consumo, come aveva proposto il gran cancelliere di Germania, il tanto ammirato principe di Bismarck.

Ma non voglio divergere dalla politica amministrativa, che nella riorganizzazione del potere centrale deve trovare il suo assetto anche economico, il quale giovi alla semplicità dei servizi ed al risparmio del tempo, che è *pure moneta*.

L'opinione pubblica nel paese ormai è assodata sopra questa base, ma non è favorevole alle leggi colle quali si è svolto un sistema di finanza fatale alla nazione, e desidera mutare anche l'ordinaria amministrazione nei rami principali del servizio generale.

Non essendo contenti i comuni, le provincie, i contribuenti, quali classi avete soddisfatto colle vostre leggi?

Nè potete accampare per attenuante che vi preoccupate della politica, delle grandezze della patria, perchè oggi non v'incalza alcuna questione se non quella che è un tristo episodio della guerra africana, alla quale correte ciecamente incontro, ed è causa non ultima delle

crisi politiche, monetarie e commerciali, crisi che saranno permanenti finchè sarà permanente la legge cattiva del credito di Banca e di Borsa, come ho dimostrato più volte indarno all'onorevole ministro delle finanze, prima e dopo l'abolizione del corso forzoso. Senza la emissione del biglietto unico garantito in modo uniforme dal deposito di titoli e valori di Stato non vi sarà riposo nelle crisi monetarie, e guai se si presentasse un orizzonte politico un poco più oscuro, perchè saremo condotti non solo al corso forzoso, ma anche a vedere la nostra rendita abbassarsi come ai tempi peggiori delle crisi politiche-finanziarie, e il biglietto delle nostre Banche rifiutato in tutti i mercati. In causa della mia voce fiacca e dell'irritazione alla mucosa, concludo colla dichiarazione che io ho salutato con piacere l'avvenimento dell'onorevole Crispi al potere, perchè da tutti è ritenuto uomo di grandi idee e fornito dell'energia di carattere necessaria per attuarle. E questa legge gli prepara gli strumenti ed i mezzi.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PIERANTONI. Onorevoli senatori. Esordisco facendo a me stesso questa domanda:

È poi vero che sinora parecchi oratori si dissero favorevoli a questo disegno di legge?

Permettetemi di rispondere almeno dubitativamente, perchè se io riassumo brevemente i concetti fondamentali dei discorsi degli onorevoli precipinanti, che per due giorni ascoltai con devozione propria dell'anima mia, parmi che qui dentro aleggi invece uno spirito contrario, giustamente contrario al disegno di legge.

L'onor. senatore Guarneri sostenne che questa legge sanzionava una grande restaurazione di una delle prerogative della Corona: quella di poter creare Ministeri e di sopprimerli senza necessità di legge, prerogativa che disse sinora usurpata dal parlamentarismo che sopraffecce il reggimento costituzionale. Aggiunse la nuovissima notizia che la supposta restaurazione sarebbe l'inizio di grandi riforme, che qualcuno custodisce nell'animo, perchè al certo l'onor. presidente del Consiglio non le ha promesse nel manifesto politico del discorso della Corona.

L'onor. senatore Rossi, se bene compresi il suo pensiero, credette di scorgere nel disegno di legge una potestà che si darebbe al Governo

per frenare l'eccesso delle spese dell'Amministrazione volute dal predominio degli interessi locali. Queste cupidigie si dischiusero la via da qualche tempo nei Parlamenti, specialmente da quando le idee del socialismo di Stato e le domande economiche delle classi popolari, chiamate al banchetto della vita politica pel dilatamento del suffragio elettorale, modificarono di molto il carattere delle Assemblee elettive.

L'onor. senatore Miraglia, partendo da falsi presupposti storici e di diritto pubblico moderno (uso una frase tutta giuridica e correttissima), affermò che l'Inghilterra ed il Belgio hanno da lungo tempo riconosciuto che sia una prerogativa della Corona quella di fondare e di sopprimere Ministeri, nonchè di determinare e variare le attribuzioni dei Ministeri, ed aggiunse che tale diritto è sanzionato nella Costituzione; perciò si disse partigiano del disegno ministeriale.

L'onorevole senatore Cambray-Digny seguì lo stesso ordine di pensieri del senatore ora detto.

Io rispetto l'autorità dell'illustre senatore Miraglia, ch'è il primo magistrato del Regno; ma, mi sia permesso il dirlo, egli nel difendere il disegno di legge ebbe l'animo rapito dall'ufficio nobilissimo a cui attende, di interpretare le leggi. Ieri, infatti, interpretò il disegno prima ancora che fosse una legge imperante, studiandosi, con sottile accorgimento di parola e con molta maestria, di dimostrare la impossibilità che il disegno, fatto legge, potesse contenere la potestà delegata al potere esecutivo di variare le grandi Amministrazioni, non che il principio fondamentale di ragione pubblica: che le giurisdizioni determinate dalla legge non possono essere variate o distrutte per atto del potere esecutivo.

Anche l'onor. Cambray-Digny ebbe mestieri di interpretare la legge in senso altamente restrittivo, affermando che non potrebbe variare l'ordinamento delle Amministrazioni fondate per legge, specialmente l'ordinamento delle Amministrazioni, che egli ebbe la fortuna di propugnare. Talchè l'onorevole senatore, per non accettare il lavoro di emendazione, ch'è l'ufficio principale dell'Assemblea vitalizia, invocò almeno una delle due cose: o un ordine del giorno per frenare la mano del potere esecutivo, promulgata la legge; ovvero una dichiarazione solenne, esplicita, del Presidente del Gabinetto sopra i limiti della medesima.

Ultimo tra gli oratori, il mio onorevole amico il senatore Cavallini, sollevò la questione politica, muovendo dal fatto supposto che codesto disegno di legge fosse il *credo* dell'onorevole Crispi; con entusiasmo evangelico chiamò noi tutti ad esserne discepoli, volendo che tra di noi non sia il discepolo che si desterebbe al canto del gallo (*ilarità*). Credette possibile nel sistema costituzionale ed utile in questo momento che la persona fortissima dell'onorevole mio amico il presidente del Consiglio, che regge il pondo di due Ministeri, nonchè quello della Presidenza, riunisca ed accentri le mansioni dello Stato nei suoi polsi, e sperò persino il miracolo di vederlo conduttore dell'esercito in Africa, a rinnovare le gesta dei Mille nel combattere contro le orde guerriere dell'Abissinia.

Risponderò a ciascuno degli onorevoli preopinanti, e se giungerò a dimostrare che tanta discrepanza di opinioni dentro un corpo, che vive di tradizioni e con l'istinto della conservazione, significa l'impossibilità di trovare un concetto esatto e politico della legge, spero di piegare l'Assemblea a migliore consiglio.

Se con saldezza di argomento dimostrerò che esistono cinque canoni costituzionali che ora espongo, avrò fatto il mio dovere. Questi teoremi sono i seguenti:

1° Gli organismi dello Stato sono intangibili e preesistono al Governo rappresentativo;

2° Nessun popolo conferì al potere esecutivo il diritto di fare e disfare Ministeri;

3° I poteri legislativi non possono abdicare le loro competenze, salvo la suprema necessità della patria;

4° La potestà dei decreti è limitata alla osservanza ed alla esecuzione delle leggi;

5° Non si possono abolire con decreti Ministeri, le cui competenze sono dichiarate nelle leggi.

Ma dunque, si dirà, voi siete contrario alla legge, *ergo* contrario al Ministero?

È dunque vero che vi atteggiate ad oppositore, anzi ad oppositore sistematico, e per maligna diceria di gente estranea a quest'Assemblea, persino oppositore personale? Come dubitare della intenzione, se voi chiedete al Senato il rigetto del disegno di legge?

Mi affretto a dichiarare che io sono contrario al primo articolo della legge, favorevolissimo al secondo; e spero d'interpretare il pensiero

dell'onorevole presidente del Consiglio, che non vorrebbe di nuovo una lunga discussione nel ramo elettivo del Parlamento, proponendo che ritorni alla Camera elettiva a recarle solamente il secondo articolo della legge, che sarà al certo votato senza discussione.

Antico e tradizionale è il rispetto del ramo elettivo della Camera per le prudenti e temperate decisioni della Camera vitalizia. Essa conosce che il Senato ha il dovere di conservare integre le prerogative dello Statuto; ed il paese desidera che il Senato eserciti attiva ed operosa la funzione speciale, che è quella di rivedere e di emendare le leggi.

L'onorevole presidente del Consiglio di certo non raccoglie voci incivili e sospettose sopra i fini della mia opposizione. Io la circoscrivo al primo articolo della legge, perchè sono in Parlamento, e nell'anima mia raccolgo da langhissimo tempo pienissima la vita del regime parlamentare. Il governo parlamentare è un sistema di collegialità dal Gabinetto alle Assemblee, dai comizi elettorali alla stampa, alle riunioni pubbliche. Il sistema parlamentare si risolve principalmente in continui attriti e divergenze di opinioni che hanno lo scopo di perfezionare i caratteri, proteggere la manifestazione delle diverse tendenze che informano gli animi e le menti degli uomini. In tale sistema i partiti e la loro disciplina non soltanto sono opportuni, ma indispensabili. Temerei dell'avvenire della patria, se dovesse continuare lo stato presente, in cui gli antichi gruppi parlamentari non hanno creato ancora le divisioni necessarie al buon governo parlamentare. Invece vivono sospettosi l'uno dell'altro, soltanto concordi nel voto palese di fiducia personale, ma coalizzati a volere combattere alla spicciolata i ministri, che con l'onor. Crispi trovavansi nell'ultimo Gabinetto Depretis.

Io fui e sono uomo di partito nel buon senso della parola. Il Burcke definì il partito l'unione di persone intente a promuovere coi loro sforzi collegati l'interesse nazionale giusta certi speciali principî, nei quali esse si trovano d'accordo. Aggiungo che fui e sono modesto, ma zelante leggitore delle forme parlamentari di governo. Per quattordici anni fui deputato dell'opposizione di Sua Maestà, soldato di quei condottieri politici che qui mi stanno dinanzi al banco del Governo: gli onorevoli Crispi e

Zanardelli. Adempii con abnegazione personale quello che vuole la buona strategia parlamentare: di correre innanzi nella lotta per sgombrare il passo ai maggiori.

Dovrei rammentare al Senato quante volte nell'altra Camera del Parlamento censurai la usurpazione delle competenze legislative fatta dal potere esecutivo; quante volte accusai di incostituzionalità i regolamenti scolastici? Farei opera lunga e poco piacevole, perchè non amo ricordare lavori personali. Richiamerò un solo precedente. Era prossima l'ultima ora del Governo della Destra, e da poco io sedeva in Montecitorio: il Ministero Cantelli addimandava con un disegno di legge la potestà di sospendere nella Sicilia alcune guarentigie costituzionali con decreto reale per ragione di pubblica sicurezza. Io fui uno dei più accesi oratori della parte dell'opposizione, a dimostrare che non era mai lecito alle Assemblee legislative di delegare le proprie competenze al potere esecutivo, salvo il caso eccezionalissimo della salute della patria.

Si forte e tempestosa fu la discussione nella Camera, lo ricorderà anche l'onor. presidente del Consiglio, che la opposizione disertò i banchi del Parlamento. Pochi rimanemmo su i nostri stalli a combattere il sistema delle delegazioni del potere legislativo.

E chi può scordare tra noi le nobili tradizioni del Parlamento italiano? Ne' tempi migliori, del libero Governo nazionale, quando nel maggio 1866 era imminente la guerra contro l'Austria, e la speranza della vittoria faceva presentire la necessità di riordinare le amministrazioni dello Stato, affinchè un unico sistema di diritto e di doveri e una conforme amministrazione avessero governata la Venezia ed altre terre che allora si sperava che potessero tornare alla vita nazionale, il Parlamento italiano conferì al potere esecutivo la potestà di riordinare le Amministrazioni dello Stato; ma condizionava questa delegazione alla specialità del caso, alla durata del tempo, sanzionando nella legge che, riaperto il Parlamento, i provvedimenti del Governo dovessero convertirsi in legge.

Io ero deputato quando sorse la grande questione per cui tanto fu affannata la vita di Agostino Depretis: ossia, la illegalità dell'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio fatta per decreto.

Ebbene, io votai la legge che chiuse l'ultimo conflitto del potere esecutivo ledente le prerogative de' corpi legislativi nella certezza di ottenere l'approvazione della maggioranza; votai la legge del 30 giugno 1878, che escluse la sola competenza del potere esecutivo ad abolire o creare i Ministeri, ed a mutarne le attribuzioni. Nelle concioni elettorali lodai l'opera della XIII legislatura.

Quando accettai il mandato di senatore, sentii il nuovo ambiente, in cui dovevo vivere e respirare; tenni vive e salde le antiche amicizie e le simpatie personali; ma vivissimo del pari l'ossequio per le istituzioni nazionali. Ho creduto sempre di operare come interprete dei colleghi che vogliono ravvivata l'azione del Senato.

Come potrei oggi rinnegare il mio passato ed acquetare la mia coscienza, facendo dedizione di questi precedenti, violando lo Statuto, quando non siamo di fronte ad una legge che dia alcuna potestà speciale e temporanea all'onorevole presidente del Consiglio ed all'attuale Gabinetto, ma si addomanda l'adozione di una legge che getta una perturbazione nell'ordinamento costituito dello Stato, e ci riconduce indietro ai tempi dei conflitti tra il potere esecutivo ed il potere legislativo e molto lascia all'arbitrio delle maggioranze parlamentari?

Noi confessiamo che il sistema parlamentare non funziona bene e che in molti altri paesi gli uomini di Stato sono preoccupati della sorte futura del Governo rappresentativo. Da quando il suffragio popolare si è allargato e la democrazia fu chiamata ad eleggere i Parlamenti, i principî di libertà, di ordine e di progresso vanno perdendo la loro forza. Le maggioranze sorsero intolleranti ad opprimere i diritti delle minoranze, crearono un forte disquilibrio tra i poteri legislativi; i partiti parlamentari, di cui fu tanto valoroso fautore l'onorevole presidente del Consiglio, si divisero in gruppi e combriccole ambiziose o regionali.

La instabilità dei Gabinetti è così generale che i ministri restano in ufficio sì poco tempo che appena sanno rendersi conto di quello che dovrebbero fare. Per questa mancanza di continuazione le Camere popolari vogliono dirigere direttamente la politica con i loro voti, e le continue coalizioni dei gruppi, che si sfornano e si ricompongono, spesso disfecero l'Ammini-

strazione e la fecero mancipio delle passioni e degli interessi elettorali.

Il Parlamento italiano pensò di impedire questa corruzione mediante tre grandi istituzioni atte ad infrenare la prevalenza del parlamentarismo sopra l'Amministrazione del potere esecutivo, sopra i diritti delle minoranze, e si preoccupò per ricondurre l'equilibrio nei due rami del Parlamento.

Intendo parlare della legge sopra le incompatibilità parlamentari, mediante cui il deputato era stato allontanato dal sospetto di usare del suo ufficio a fine di vantaggio personale. Il Parlamento sanzionò altre leggi che determinarono la esistenza delle Amministrazioni dello Stato, dichiarando che sarebbero sempre stabilite e definite per legge e che i Ministeri non si potessero creare che per legge, per impedire che la promessa di un nuovo Ministero potesse tentare la onestà delle coscienze politiche; adottò le incompatibilità amministrative, che prima di ogni altro io proposi. Infine, nel manifesto politico e nei precedenti legislativi esistono i primi studi per creare la responsabilità degli ufficiali pubblici, la responsabilità dei ministri e la promessa di una legge sullo stato civile dell'impiegato. Nel seno stesso del Senato si studia una riforma per ravvivare il sistema bicamerale.

Quando siamo giunti al punto da essere invidiati dai popoli che ne circondano, talchè scrittori della Francia e del Belgio ammirano la vitalità della monarchia costituzionale italiana e del suo Parlamento, come distruggere con una sola legge tanto lavoro e tanta fortuna?

Se riuscirò a dimostrare che tutto il bene può scomparire, non per l'uso che l'onor. Crispi potrà fare della legge, ma perchè essa abbandona tutto al futuro, che è sulle ginocchia di Giove, allora io avrò reso un servizio al mio paese ed un servizio allo stesso ministro, che dovrà comprendere che una legge sconfinata influirà potentemente a scomparire ancora le falangi parlamentari. Sono certo che l'onorevole Crispi, il quale desiderò sempre il riordinamento dei partiti ed esercitò con energia il grande ufficio dell'ispezione politica sull'azione del potere esecutivo, e che si trova in una condizione non fortunata e difficilissima, quella, cioè, di non avere una opposizione organizzata,

talchè vive nell'ora triste per un uomo di Stato, in cui il voto pubblico trova una espressione diversa nella cospirazione dell'urna, vorrà accettare la proposta della soppressione dell'articolo 1. Se altrimenti sarà, io avrò fatto il mio dovere ed il tempo sarà il miglior giudice tra noi.

Se non raggiungerò la meta, non avrò risentimenti, come mi sento superiore all'accusa di voler crisi e cadute di ministri per voti del Senato. Chi non sa che il Senato non decide le crisi politiche, ma le prepara?

Chi non sa che il Senato compie un ufficio essenzialmente conservatore, ma impersonale, correggendo le leggi?

Come pertanto potrei sognare il successo di una opposizione quando questa manca, a volerla cercare colla lanterna di Diogene? Sarebbe strano che si volesse attribuire a me cose, le quali non capono in un cervello sano.

Io sento l'ambiente conservatore del Senato e a questo ambiente spero di richiamare la deliberazione prudente del presidente del Consiglio, e quindi, senz'altro, entro nel midollo dell'argomento.

Ho detto che gli onorevoli preopinanti partivano da falsi presupposti; dimostrerò la verità di questa affermazione, procedendo con ordine. L'onor. Guarneri disse: che la legge fu presentata dal Gabinetto come la restaurazione di una prerogativa della Corona che era stata lesa. Per poter credere a quello che l'onorevole senatore schiettamente pensò, bisognerebbe dimenticarne l'origine, i mutamenti che soffrì, per cui essa non è l'opera dell'onor. presidente del Consiglio, ma della confusione parlamentare.

L'Ufficio centrale e il suo relatore hanno ricordato come fu deliberato l'art. 1 della legge.

I poteri legislativi dello Stato, che sono la Corona, la Camera dei deputati ed il Senato, avevano, con felice concordia, riconosciuta la sola competenza del Parlamento a fare novità intorno l'aumento, ovvero per la diminuzione dei Ministeri. La legge del 30 giugno 1873, che sanzionò la massima affermata dal Senato negli ordini del giorno 18 maggio e 7 giugno 1873, ripristinò il Ministero di agricoltura e commercio, abolito con decreto reale, ed ordinò al Governo di presentare al Parlamento, insieme agli stati di prima previsione pel 1879, un progetto per

riordinare le Amministrazioni centrali e per designarne le attribuzioni.

La XIII legislatura fu chiusa senza che questo progetto fosse presentato; passò anche la XIV legislatura. Soltanto nella XV il Depretis presentò un disegno per istituire nuovi Ministeri, che fu ripresentato nella XVI legislatura ai 22 giugno 1886.

Rammento con dolore quanto si gridò contro lo indugio a discutersi il disegno e contro l'esercizio del diritto di iniziativa di quella legge, perchè l'opposizione diceva che il proponimento della Corona di aggiungere nuovi Ministeri e relativi ministri e segretari generali al Gabinetto, recava un turbamento alla riordinazione dei partiti ed alla libera ispezione politica dei deputati sul Governo.

L'onor. Crispi che si era separato dall'onor. Depretis, di cui era stato compagno nell'opposizione parlamentare e nel secondo Ministero di sinistra, dette più tardi prova della buona massima che raccomandano gl'Inglesi: *Amicitiae sempiternae, inimicitiae placabiles*, e nell'ora in cui il paese era molto preoccupato del dimani, nell'ora in cui il veterano del Parlamento aveva bisogno di potente aiuto, dimenticò gli antichi dissidi ed insieme coll'onor. Zanardelli tornò a far vita politica coll'onorevole Depretis. E la storia, la quale prepara giuste rivendicazioni agli uomini benemeriti, preparò una nobile espiazione di forti risentimenti, di acerbe lotte: l'antico amico rese i maggiori onori alla memoria dell'antico presidente del Consiglio.

Morto Agostino Depretis, l'onorevole Crispi non sentì neppure la opportunità di rimuovere qualcuno dei suoi colleghi dal nuovo Gabinetto. Solamente per la pratica costituzionale, che permette alla Corona il diritto di dare l'*interim* ad un ministro, accettò per sè il Ministero degli affari esteri. Egli tanto si tenne fedele alle tradizioni, che non pensò di presentare una legge, la quale dovesse restaurare prerogative della Corona supposte offese, ma riconoscendo il diritto tradizionale, storico e positivo del nostro paese, i vincoli legislativi, i precedenti del 1866 e del 1873, ripropose ai 19 novembre 1887 il disegno di legge, con cui chiedeva in cinque articoli di accrescere sino ad undici il numero dei Ministeri, aggiunto ai dieci attuali il Ministero delle poste e dei telegrafi, ordinata la presidenza, perchè il Ministero del Tesoro già esiste nella legge

di contabilità. Un ministro del Tesoro dividerebbe in due le competenze dell'onor. Magliani, che molti vorrebbero eliminare totalmente dalla provvida direzione della Finanza e che io mi allieto di vedere ancora al Governo nazionale. Torna inutile che io parli delle disposizioni degli altri articoli, che conteneva il disegno.

Or dunque intenderà di leggieri l'onorevole Guarneri, che se cotesta è l'origine e la storia del disegno, e se cotesti ne erano i fini, a me suonerebbe male di ricordare che la maggioranza della Camera raccolse l'emendamento di un deputato, che voleva la delegazione della potestà del Governo.

L'onorevole presidente del Consiglio accettò l'emendamento; ma non raccolse dalla Camera l'intenzione che con l'art. I avesse voluto rivendicare le prerogative della Corona. Il buon costume delle Assemblee politiche non ammette di citare persone appartenenti ad un'altra Assemblea. Mi limiterò solamente a dire che il primo articolo fu la risoluzione un po' estemporanea di un conflitto di opinioni tra i deputati.

Questo pertanto è certissimo: che il disegno di legge venne emendato a fondo dall'altro ramo del Parlamento, talchè, se si dovesse chiamare col nome delle persone, si dovrebbe chiamare la legge *Bonghi-Crispi*. Basterebbe soltanto codesto accidentale e stranissimo connubio, Bonghi-Crispi, per rispondere che l'onor. presidente del Consiglio non recò un *credo* in quest'Assemblea, ove tutto può essere discusso senza pericolo di rompere fede a dommi ed a credenze.

La votazione del disegno di legge nella Camera dei deputati insegnò un'altra cosa: che il ramo elettivo del Parlamento esercita il diritto di emendamento. L'onorevole ministro Crispi, vecchio parlamentare, non può volere che l'Assemblea vitalizia non eserciti a parità di trattamento il medesimo diritto di emendazione. A Montecitorio trionfò il diritto individuale di emendazione; qui il corpo elettivo del Senato, ossia l'Ufficio centrale, ha ubbidito al mandato degli Uffici, che raccomandarono la piena correzione della legge. Oggi il Governo, con un semplice *non possumus*, non ancora spiegato nelle sue ragioni, nega al Senato il maggiore suo ufficio, tolto il quale il sistema bicamerale non avrebbe ragione di esistere. È vero che in teoria il Senato ha potestà legislativa

eguale alla Camera elettiva, salvo la eccezione dell'articolo 10 sul voto anteriore dei bilanci e delle leggi di tributi; ma è parimenti vero che per antica consuetudine tutti i disegni di legge, che hanno un carattere politico, si presentano prima alla Camera popolare, perchè quell'Assemblea soltanto è il focolare delle rivalità, delle pretese e delle ambizioni. Colà lo spirito di parte, la vivacità degl'interessi, e persino l'ostinazione dei pregiudizi esercitano azione. Da quella unica Assemblea dipendono la forza e la debolezza del potere esecutivo. Il Gabinetto non sempre può disarmare le resistenze. Invece di appoggiarsi alla Camera Alta e di farne rispettare la deliberazione prudente, riconosce che la maggioranza è arbitra di dargli vita o morte, e si lusinga di trovare grazia verso la maggioranza mediante concessioni; e come offre alla Camera elettiva le primizie delle leggi, così cerca di togliere al Senato l'ufficio di pienamente deliberare. In tal modo rimane scomposto il sistema delle due Camere, che nell'ordine legislativo compie l'ufficio, che l'appello esercita nel potere giudiziario, quello di rivedere le leggi in secondo esame.

Ora, onorevoli colleghi, pare a me che il pensiero dell'onor. Guarneri, che vide nel disegno la restaurazione di una delle prerogative della Corona, non trovi conforto alcuno nella legge, nella sua origine, nell'azione del Governo. Una legge avente un tal fine sarà possibile quando l'onor. senatore Guarneri, chiamato a comporre un Gabinetto, presenterà per iniziativa della Corona disegni, di cui assumerà la responsabilità.

Ma come mai credere che vi sia materia per tale specie di legge? Erano davvero usurpatori delle prerogative della Corona i consiglieri di Sua Maestà, che proposero le leggi del 1866 e quella del 1878? E non ha pensato l'onor. senatore che tali leggi furono il legittimo esercizio della prerogativa della Corona, giusta l'articolo 10 dello Statuto, che reca che la proposizione delle leggi appartiene al Re ed a ciascuna delle due Camere?

Io non credo in verità che l'Assemblea vitalizia meriti il rimprovero di non aver saputo conservare l'equilibrio dei poteri ed il rispetto per le prerogative della Corona, da cui noi attingiamo la potestà legislativa vitalizia. Son certo che l'onorevole mio amico il presidente

del Consiglio non farà suo l'argomentare del senatore Guarneri.

E passo a rispondere al mio onorevole amico il senatore Rossi, che sognò, o vide, o pensò di vedere in questa legge la potestà conferita al Governo di ridurre le funzioni dello Stato, il numero esorbitante degli impiegati, ed un freno alle spese. Tempo già fu, in cui gl'Italiani, uscendo dai Governi paterni e dispotici, erano *mancesteriani*, e credevano che la civiltà, il progresso politico sarebbero certi, se si fosse ricondotta l'azione dello Stato alla dottrina del *lasciar fare e del lasciar passare*, alla riduzione degli uffici dello Stato.

Codesta fu l'ispirazione dello stesso partito di sinistra; infatti, in un documento memorabile sottoscritto o redatto dall'onor. Crispi, e sottoscritto dal Cairoli e da altri patrioti, si annunciò nel 1867 il manifesto di ridurre lo Stato a modeste funzioni, si promise il disaccentramento e le autonomie locali. Ma i bisogni nazionali e l'esperienza consigliarono meno radicali riduzioni. Con le riforme elettorali picchiarono alle porte delle Assemblee legislative negli Stati moderni le speranze delle popolazioni, le domande delle classi povere. Lo Stato ovunque ha dovuto prendere la funzione educativa e l'altra della tutela degli interessi economici. Anche l'Inghilterra, il paese della tradizione del lasciar fare e lasciar passare, dei governi locali e della iniziativa individuale, da molto tempo si è discostata dalla sua regola tradizionale; ha creato Parlamenti scolastici ed ha chiamato i capi di queste corporazioni nel seno del Gabinetto; ha iniziato alcuni servizi pubblici ed una serie di pubbliche Amministrazioni. Tali cose sa bene l'onorevole presidente del Consiglio, che nel 1881 ricordò uno di questi esempi.

Nella tornata parlamentare del 10 marzo 1881 si discuteva la legge che deliberò il concorso dello Stato alla trasformazione di Roma, chiamata al destino di capitale d'Italia. Il mio amico, il fu deputato Oliva, espresse il desiderio che il sindaco di Roma facesse parte del Consiglio della Corona come ministro. L'Assemblea rise; ma l'onor. Crispi sorse ardentissimo a dire: « Si ride, o signori, e si continua a ridere; ma quando sapranno che così avviene in Londra, il paese più decentrato del mondo, non rideranno più ». Citò questo esempio.

Il Parlamento fondò il *Local Government*

nel 1871, perchè la capitale di Londra aveva bisogno di grandi opere pel suo bonificamento; non bastando l'opera della corporazione nominò nel Ministero lo Stanfield.

Così vedete come in venti anni di vita politica, per la necessità delle cose, la rappresentanza politica ed il Governo andarono dalla teorica del diritto e della iniziativa individuale a quella dello Stato e del socialismo di Stato ben inteso.

È vano adunque il dire che bisogna rispettare il pensiero dell'onor. Crispi, perchè Crispi è uomo di Stato e, non essendo più l'ardito oppositore, deve ora essere l'interprete delle condizioni del paese.

Io ho dimostrato che il disegno di legge, che egli qui vuol sostenere, non è il suo pensiero, nè quello del Gabinetto di cui è capo.

La Corona svolse la sua iniziativa e perciò l'onor. Crispi chiese ai poteri legislativi di costituire la Presidenza del Consiglio, di determinare ad undici il numero dei Ministeri e di fondare un Ministero delle poste e dei telegrafi. Ora, impedendo al Senato di mantenere il diritto costituito, si potrebbe dire che si sia poi contraddetto in breve ora e che pensi a febbraio quel che non pensò a novembre. Non bisogna dimenticare il diritto ad emendare le leggi; non si contraddice il ministro che ne asseconda i voti. Il presidente per ottenere la maggioranza della Camera elettiva accettò un emendamento che un deputato di opposizione gli suggerì; può accettare anche quelli del Senato.

Se questa è la storia precisa della legge, come è pure ricordata nella relazione ed è documentata negli *Atti del Parlamento*, non credo che l'onor. Guarneri potrebbe più vedere nella medesima la restaurazione di una prerogativa regia; nè l'onor. mio amico il senatore Rossi vedervi la riduzione delle funzioni dello Stato e dell'Amministrazione. E parrebbe, a mio modo di credere, cosa poco cortese per l'onor. presidente del Consiglio il supporre che da un oppositore della Camera elettiva fosse a lui suggerita l'idea di rivendicare la prerogativa regia.

Questo solo è certo: che il capo del Gabinetto toglie il diritto di emendamento al Senato, mentre lo riconobbe all'altro ramo del Parlamento.

Ora dovrei, per seguire l'ordine, rispondere

agli onorevoli colleghi Miraglia e Cambray-Digny; ma mi permetta il Senato che io risponda dapprima all'onorevole Cavallini, perchè potrò farlo con brevi parole, mentre i discorsi degli altri preopinanti, che addimandano più ampia disamina, saranno confutati appena passerò a dimostrare la impossibilità per me di adottare l'art. 1 del progetto della Commissione. Fatta questa dimostrazione, raccomanderò la soppressione di detto articolo con la intenzione di dare agevolezza al Governo dell'onorevole Crispi. Egli, recando a Montecitorio il solo articolo secondo, deliberato già dall'altro ramo del Parlamento, otterrà la votazione sollecitata della legge e raccoglierà copiosi vantaggi: avrà sotto-segretari, specie di pro-ministri; potrà risparmiare le sue forze, che non potranno lungamente resistere al peso di quasi tre Ministeri, presidenza, esteri ed interni; farà cessare il sospetto, di cui la opposizione fece larga accusa contro il Gabinetto Depretis, che voglia lusingare le ambizioni latenti nelle Assemblee col chiamare nuovi ministri alla partecipazione del potere nel Gabinetto; chiuderà la via a conflitti futuri; affretterà, col metter fine alle incertezze, la ricomposizione dei partiti, e terrà presente che il paese molto aspetta e chiede, e che alla nazione poco importa alla fine di sapere se nove, dieci od undici saranno i ministri; essa vuole governo savio, progressivo, buono. Nè egli si dorrà della mia schietta parola, perchè il silenzio è la legge dei conventi, non la regola delle Assemblee politiche.

L'onor. Cavallini disse che a lui non importa se i ministri, che normalmente debbono essere nove, siano ridotti a due o tre, vuoi per decreto, che riduca il numero dei Ministeri, ovvero per la unione di più Ministeri in una sola persona; a lui, per esempio, non farebbe impressione se il ministro del tesoro e delle finanze prendesse pure l'agricoltura e commercio, se quello dell'interno e degli esteri volesse riunire due funzioni distinte della sovranità, *l'ordine interno e la pace e le relazioni all'estero*, e se facesse della pubblica istruzione un'appendice del Ministero dell'interno.

Ripeterò cose ovvie: il mio onorevole amico sa bene che il governo rappresentativo è governo di divisione, di collegialità e di coordinazione dei poteri, e questo principio domina in tutta la vita, in tutte le funzioni, dalle riu-

nioni elettorali alla stampa, ai comizi, ai collegi elettorali.

Il potere legislativo ha tre fattori: il Re, la Camera, il Senato; il Gabinetto è formato dal collegio di nove ministri. Si ammette la possibilità dell'*interim* in casi eccezionali: per una dimissione, per un caso di morte, per la difficoltà di far coesistere una maggioranza. Vi hanno momenti nei quali sorgono uomini, ovvero condizioni politiche, che possono spiegare il temporaneo concentramento di due Ministeri in una sola persona.

Il conte di Cavour e qualche altro ministro tennero la direzione di più Ministeri quando lo Stato era più piccolo, e gravi erano le condizioni politiche, meno numerosa l'amministrazione e gli uffici dello Stato. Queste eccezioni trovarono il loro tempo o dopo grandi sventure o nell'ora della preparazione a grandi fortune, che la storia delle nazioni registra.

Se domani fosse ridotto il numero normale delle funzioni di Stato e la collegialità del Gabinetto, si ridesterebbe il pericolo che la storia e tutti gli scrittori di diritto pubblico insegnano. La riduzione del numero de' governanti non solamente produce la cattiva amministrazione, perchè non sono possibili la buona direzione e la responsabilità a chi non ha neppure la possibilità fisica di dare indirizzo a parecchie Amministrazioni, ma scemerebbe o farebbe mancare in fatto la ponderazione degli atti del Governo che debbono essere deliberati nel Consiglio della Corona. In tutti i corpi deliberanti gl'ingegni più forti, i caratteri più virtuosi, più prudenti e privilegiati esercitano una decisione prevalente. Guai se tre soli consiglieri della Corona fossero i depositari dell'autorità pubblica e se vi fosse una soverchia riduzione del numero degli amministratori! Non conviene lasciarsi vincere dalla eccessiva fiducia personale. Io lodo l'entusiasmo della fiducia nell'orbita delle istituzioni, ma credo necessaria la funzione ispettiva del Parlamento. Chi più di me non deve deplorare la leggerezza, con la quale negli attriti della vita politica si offesero e si offendono viventi i nostri uomini per spirito di parte, per ambizioni e rivalità personali, mentre lo straniero li sa rispettare?

Il concentramento dei Ministeri in poche persone sarebbe cattiva norma per il Governo rappresentativo, perchè non preparerebbe nuovi

uomini, dei quali la patria ha bisogno, non determinerebbe la legittima azione degli uomini, che la vita pubblica raccomanda alla Corona. Il numero soverchio dei ministeri dall'altro canto impedisce il buon sindacato sulla finanza. Crede il mio onorevole collega che se ai nove bilanci, oltre quello del Fondo pel culto, se ne aggiungessero, per decisione del Governo, altri quattro o cinque, vi sarebbe tempo a bene studiarli e discuterli? Con queste ragioni io credo di avere risposto con larghezza al mio onorevole collega il senatore Cavallini. Tacqui un'altra verità insegnata dalla storia parlamentare. Un ministro, che soverchiamente assorbe gli uffici di Governo, fa governo troppo personale. Nell'Assemblea Costituente, quando si discusse quale doveva essere il numero dei ministri, si disse che era pericoloso di affidare funzioni troppo estese ad un solo uomo e che era difficile di trovare chi fosse capace di sostenerne il peso.

E qui tocco la questione della fiducia politica. Lo dico e lo ripeto: se l'onorev. Crispi avesse chiesto il mio voto per ordinare la presidenza, per il Ministero delle poste e dei telegrafi, gli avrei detto: aggiunga anche i telefoni; ed avrei espressa la mia fiducia personale circoscritta ad un obbietto.

Ma l'onor. Crispi non può negare che non si votano con gli occhi bendati leggi che potrebbero recare offesa alle libertà nazionali, alle Garanzie politiche ed all'armonia dei poteri costituzionali. Al certo non domani, perchè la ipotesi è impossibile, ma in tempo più lontano, se un Gabinetto sorretto da strettissima maggioranza abolisse per decreto reale il Ministero della pubblica istruzione, e l'Ufficio che deve provvedere alla cultura nazionale diventasse un ramo del Dicastero dell'interno, di quello stesso Ministero che deve mantenere la pubblica sicurezza, che deve provvedere allo spionaggio, al *proxenitismo legale*, crede l'onor. Cavallini che non ne sentirebbero danno l'aumento della civiltà nazionale, la libertà del pensiero scientifico? Noi che tanto lottammo alla conquista della libertà fondamentale di ogni altra, quella della scienza, talchè la volemmo sanzionata nella legge delle guarentigie, potremmo acquietarci ad un concentramento di funzioni di Stato, che ci ricorderebbe il governo del Borbone, sotto il quale la pubblica istruzione era una Direzione del Ministero dell'interno e della polizia?

Dunque non sia per detto che il sentimento della fiducia personale possa essere spinto sino alla dedizione di cose alte ed intangibili.

Ma è poi vero che lo Statuto permetta di dare tale fiducia al potere esecutivo? Che la soppressione e la fondazione di nuovi Ministeri ed il reparto delle attribuzioni spetti al potere esecutivo? Questo passerò a negare.

Ed ora domando tre o quattro minuti di riposo per venire poi all'ultima parte del mio discorso.

(Molti senatori vanno a congratularsi col l'oratore).

PRESIDENTE. La discussione è sospesa per qualche minuto.

Presentazione di un progetto di legge.

MAGLIANI, ministro delle finanze. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MAGLIANI, ministro delle finanze. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge per l'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1887 al 30 giugno 1888.

Prego il Senato di dichiarare l'urgenza di questo progetto di legge e deferirne l'esame alla Commissione permanente di finanze.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro delle finanze della presentazione del progetto di legge, già votato dalla Camera dei deputati, sull'assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1887 al 30 giugno 1888.

Questo progetto di legge sarà trasmesso alla Commissione permanente di finanze; e, se non vi sono opposizioni, l'urgenza domandata sarà concessa.

Discussione del progetto di legge: « Proroga dei trattati di commercio con la Francia del 3 novembre 1861 e con la Svizzera del 22 marzo 1863, e del trattato di commercio e di navigazione con la Spagna del 2 giugno 1834, e mantenimento, durante la proroga, del trattamento assegnato coll'antica tariffa doganale pei filati di cotone, e rottami di ghisa e di acciaio » (M. 37).

PRESIDENTE. Come era già stato stabilito il relatore della Commissione permanente di fi-

nanze ha redatto la relazione sopra il progetto di legge:

« Proroga dei trattati di commercio con la Francia del 3 novembre 1881, e con la Svizzera del 22 marzo 1883, e del trattato di commercio e di navigazione con la Spagna del 2 giugno 1884, e mantenimento, durante la proroga, del trattamento assegnato coll'antica tariffa doganale pei filati di cotone, e rottami di ghisa e di acciaio. »

Si procede quindi alla discussione di questo progetto di legge.

Se ne dà lettura.

Il senatore, *segretario*, GENCELLI legge :

(V. Stampato N. 37).

PRESIDENTE. Prego l'onor. senatore Artom di dar lettura della sua relazione.

Il senatore ARTOM, *relatore*, legge :

SIGNORI SENATORI. — La Giunta permanente di finanze fu chiamata ad esprimere d'urgenza il suo avviso sul disegno che converte in legge i decreti reali con cui furono prorogati sino al 1° marzo 1888 i trattati di commercio colla Francia, colla Svizzera e colla Spagna, non che il decreto, pure del 30 dicembre, col quale si mantiene provvisoriamente in vigore per i filati e le catene ordite di cotone e i rottami di ferro e d'acciaio il trattamento doganale stabilito dalla tariffa del 1883.

Questo provvedimento fu preso dal Governo del Re per evitare, durante i negoziati intrapresi per rinnovare i trattati commerciali colle accennate potenze, l'applicazione delle tariffe generali da parte degli altri Stati.

La opportunità di tale proroga non può essere contestata, ed essendo stata accordata sulla domanda espressa dai rappresentanti della Francia, della Spagna e della Svizzera, essa costituisce pure una prova del nostro desiderio di condurre a buon termine i nuovi negoziati.

Era conseguenza logica e naturale di quella proroga l'altro provvedimento, che mantiene in vigore per i filati e le catene ordite di cotone ed i rottami di ferro e d'acciaio il trattamento doganale stabilito dalla tariffa del 1883, giacchè altrimenti le materie prime sarebbero state sottoposte ad un dazio più grave dei prodotti lavorati.

La conversione in legge dei quattro decreti reali tutti in data del 30 dicembre 1887 ed aventi

i numeri 5127, 5128, 5129 e 5130 non può sollevare alcuna difficoltà e quindi sull'articolo primo del presente disegno di legge non occorre fare alcuna osservazione.

L'art. 2 contiene una disposizione più importante. Con questo articolo si accorda al Governo del Re la facoltà d'introdurre per decreti reali, deliberati nel Consiglio dei ministri, quelle modificazioni alla tariffa doganale che fossero ritenute necessarie alla tutela degli interessi economici nazionali.

La legge del 22 dicembre 1887 aveva dato facoltà al Governo del Re di applicare provvisoriamente le convenzioni commerciali e di navigazione che si potessero concludere colla Francia, la Svizzera e la Spagna *sulla base della tariffa generale doganale* del 14 luglio 1887.

Ora il Governo avrebbe facoltà di modificare questa tariffa generale. Ma questa facoltà cesserà trascorsi sei mesi dalla pubblicazione della presente legge ed i decreti reali recanti quelle modificazioni di tariffa dovranno essere presentati al Parlamento per essere convertiti in legge.

Le difficoltà incontrate nei nuovi negoziati commerciali impongono al Parlamento ed al Governo del Re gravi doveri. Il primo non deve esitare a fornire al Ministero tutte le facoltà straordinarie ch'egli reputa necessarie per far fronte a circostanze del pari straordinarie. Il secondo deve sentire tutta la responsabilità che assume davanti al Parlamento ed al paese ed esercitare quelle straordinarie facoltà non solo con rettitudine, ma altresì colla sagacia ch'è richiesta specialmente nelle presenti eccezionali emergenze. Se vi ha materia nella quale il Governo del Re deve sentirsi avvalorato e rinfrancato della fiducia del Parlamento, è quella che riguarda le relazioni così politiche come commerciali colle potenze estere. Quanto più libera sarà l'azione del Governo, tanto più probabile sarà un risultato favorevole dei negoziati.

La vostra Giunta permanente di finanze è quindi d'avviso che si possa accordare al Governo questa facoltà, della quale egli saprà valersi secondo le circostanze o per stipulare nuovi accordi temporanei, o per ordinare temporanee modificazioni della tariffa. Circondata da opportune cautele, ed abilmente adoperata, questa facoltà potrà essere un efficace strumento per la tutela degli interessi economici

della nazione. Per questi motivi la Giunta permanente di finanze raccomanda questo disegno di legge al suffragio favorevole del Senato.

PRESIDENTE. Il Senato ha udita la relazione testè letta sul presente disegno di legge.

È aperta la discussione generale su questo disegno di legge.

Senatore ROSSI A. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ROSSI A. Questo disegno di legge allo articolo primo non è nè più nè meno che una omologazione delle tre notissime proroghe già accordate dal Governo del Re pei trattati di commercio scaduti.

Ed in questo articolo primo tuttora si consacra, io spero per l'ultima volta, un sistema antico che molti hanno creduto ispirato, in addietro, a scopi politici non necessari, piuttosto che ai veri interessi della economia nazionale. L'ultimo atto fu quello di aprire le dogane alla speculazione interna ed estera in danno dell'industria nazionale. Però io mi affretto a dire immediatamente che non lo credetti non necessario, e anzi non lo deploro. Nol deploro perchè ha fornito occasione al paese di mostrare quella perfetta longanimità che forse un altro paese non avrebbe avuto in faccia ad una stampa estera ingiustamente provocante (*segni di approvazione*) e lodo il Governo perchè, anche essendoci stata la proroga chiesta all'ultima ora, il Governo del Re la concesse.

Io non so se coll'approvazione dell'art. 1 si chiuderà l'èra delle concessioni subordinate; vedo con piacere bensì che il Governo del Re e la Camera elettiva furono d'accordo che l'ipotesi di ulteriori proroghe dovesse essere esclusa, essendo divenuto indispensabile evitare dei danni maggiori alla produzione nazionale. E frattanto questo posso affermare: che l'art. 2, colla facoltà straordinaria che concede al Governo e che la Commissione permanente di finanza è d'accordo nel consentire, significa il primo atto della legislazione del Regno d'Italia, che ne affermi l'autonomia economica. Io non conosco i documenti diplomatici che l'onor. presidente del Consiglio sabato scorso ha presentato all'altra Camera; forse non saranno ancora stampati e distribuiti. Ivi sarà chiarito l'andamento delle trattative commerciali, ivi sapremo il sunto delle conferenze tenute dai delegati, perchè

l'onor. Crispi deve aver fatto conoscere fino a qual punto l'Italia ha spinto il suo spirito conciliativo.

Io non saprei lodare abbastanza l'onorevole Crispi dell'avere, colla esposizione di quei documenti, rotta la cuffia del silenzio in queste materie.

Dal dì, anzi dalla notte che le istesse mogli dei negozianti, signor Rouher per la Francia e lord Cawley per l'Inghilterra, hanno omologato quel trattato di commercio fra la Francia e l'Inghilterra del 1860, che mostrando di rafforzare il secondo Impero, ha potuto poi coi trattati di commercio delle altre nazioni contribuire a far colare in Inghilterra i risparmi e l'oro del continente europeo, s'inaugurò il mistero ed il segreto nelle convenzioni commerciali, così che le fecero e le fanno parere opera del demonio.

Ieri, a quest'ora istessa, l'onorevole presidente del Consiglio disse alla Camera dei deputati che il Governo pretende di essere non soltanto abile, ma onesto.

Sta bene, ed infatti più onesti che abili fummo nei trattati del 1877 coll'Austria e del 1881 colla Francia, e soprattutto coll'ammettere il sistema della *nazione più favorita* che fu ed è il vero trabocchetto dai libero-cambisti teso agl'ingenui.

Se nell'ultimo triennio dobbiamo lamentare uno sbilancio economico di un miliardo e mezzo, lo dobbiamo a quei trattati. Non dobbiamo cercare fuori di là il nostro attuale malessere. Le attuali condizioni critiche delle nostre finanze dipendono da quello sbilancio economico.

Le spese delle ferrovie, sieno pure eccessive, e lo sono, a poco a poco si riscatteranno nell'economia dei trasporti e della locomozione; le costruzioni edilizie, sieno pure eccessive, e lo sono, trovano a poco a poco i loro compensi nei fitti; ma il miliardo e mezzo d'oro uscito nello sbilancio economico più non ritorna.

Più onesti che abili fummo, quando si lasciò procedere le dogane estere a delle interpretazioni leonine sulla lettera dei trattati di commercio firmati in buona fede, mentre l'Italia ha sempre conservato la più scrupolosa osservanza delle firme sue.

Onesti fummo nel presentare a tempo la denunzia dei trattati colla Francia, come una

necessità della scadenza contemporanea del trattato coll'Austria ed aver lasciato tempo bastevole alla denuncia perchè una nazione amica, se questa denuncia non le garbava, potesse fare degli uffici o delle proposte al Governo italiano, il quale fu sempre temperato nelle sue relazioni di commercio internazionali.

E onesti fummo nel delegare noi per i primi, tanto a Vienna che a Parigi, tre eminenti uomini parlamentari tutt'altro che protezionisti.

Onesti e più che onesti fummo nell'aver *coram populo* composta e discussa una tariffa generale la quale è fra le più moderate di Europa.

Onesti e più che onesti di averne affidato l'incarico ad uomini fra i principali del Parlamento che nessuno certo potrà citare come protezionisti.

Onesti e più che onesti fummo a postergarla per amore di pace in molte voci coll'Austria e a mostrarci disposti a fare altrettanto colla Francia.

E onesti fummo a concedere due mesi di proroga, come ho detto, chiesti all'ultim'ora, e come alla Francia, accordarli alla Svizzera ed alla Spagna.

Onesti ancora a rispondere col silenzio a provocazioni che ci vengono dalla nazione nostra vicina la quale promette che, oltre ai dazi portati dalla sua tariffa generale, essa sarà per aggravare le voci che rispondono alle principali esportazioni italiane col 50, col 100 %.

E ora, o signori senatori, tempo è venuto che all'onestà si unisca l'abilità.

L'art. 2 accorda al Governo delle facoltà straordinarie; ma, come ha benissimo detto l'onorevole relatore della Commissione permanente di finanza, anche il momento è straordinario; le nostre condizioni economiche finanziarie non permettono la inabilità, poichè ci va di mezzo la produzione nazionale di ogni ramo, e la finanza riposa sulla produzione, e la politica riposa sulla finanza.

I produttori vedranno con fiducia, senza trepidazione, conferiti questi pieni poteri all'onorevole presidente del Consiglio e ministro degli esteri, che da vero patriotta saprà sostenere e difendere l'onore nazionale.

E il Senato confermerà, io spero, col suo voto il voto che questo disegno di legge ebbe

dalla Camera dei deputati con sei settimi dei presenti e votanti.

La facoltà contemplata dall'art. 2 è tanto più necessaria perchè il trattato coll'Austria deve aver prodotto delle notevoli sperequazioni nella tariffa generale, e quindi sta bene che il Governo sia posto in grado di aggiustare quelle eventuali discrepanze che vi fossero nelle voci libere.

Ora io ho due domande da rivolgere all'onorevole presidente del Consiglio, senza però uscire dall'argomento.

Ieri sera l'*Agenzia Stefani* portò questo dispaccio proveniente da Vienna:

« La Camera austro-ungarica approvava il trattato ».

Ma poi soggiunge l'*Agenzia Stefani*:

« È pure approvata la proposta della Commissione di non procedere alla ratifica del trattato se non dopo che l'Italia abbia *réalmente* concesso il trattamento doganale formulato nell'art. 4 del protocollo finale, relativamente alla importazione dei fili e tessuti di lino ».

Ora l'art. 4 è il seguente:

« L'Italie se réserve la faculté de déclarer
« avant le 16 mars 1888 si elle se décide à
« rétablir le régime du tarif A annexé au traité
« de commerce et de navigation du 27 décem-
« bre 1878 pour les fils et tissus de lin et de
« chanvre aux nn. 20, 21, 22, 23, 24 (à l'ex-
« ception des toiles d'emballage), 25, 29 et 30
« de ce tarif, à la condition que l'Autriche-
« Hongrie accorde la réduction à 200 florins
« les 100 kilogr. du droit sur les tissus de soie
« pure, unis et armures faisant partie du
« n. 169 b du tarif général austro-hongrois en
« vigueur, et qu'elle rende conventionnels les
« droits des fils de chanvre inscrits aux nn. 137
« a et b du tarif général austro-hongrois en
« vigueur.

« L'Autriche-Hongrie, de son côté, se réserve
« la faculté de déclarer avant le 16 mars 1888 si
« elle se décide à réduire à 200 fl. les 100 kilogr.
« le droit sur les tissus de soie pure, unis et
« les armures et à consolider les droits des fils
« de chanvre inscrits aux nn. 137 a et b du
« tarif général austro-hongrois en vigueur, à
« la condition que l'Italie rétablisse pour les
« fils et tissus de lin et de chanvre ci-dessus

« désignés, le régime du tarif A annexé au « traité du 27 décembre 1878.

« Dans le cas où les décisions des Hautes « Parties contractantes seront prises dans le « sens de l'arrangement susdit, le régime con- « venu relatif aux fils et tissus de lin et de « chanvre d'une part, et aux tissus de soie et « aux fils de chanvre de l'autre part, entrera « en vigueur le 16 mars 1888 ».

Ebbene, o signori, il trattato è approvato, ma la ratifica del trattato pare subordinata a che quella clausola del protocollo finale portata dall'art. 4 sia realmente dall'Italia concessa.

Ora noi, da gentiluomini, abbiamo approvato il trattato senza la minima riserva, una volta che i nostri delegati ci hanno apposte le firme, non abbiamo mai sospettato che possa essere messo in contingenza l'articolo del protocollo finale, che, come udiste, reca un impegno bilaterale che deve andar sciolto reciprocamente al 16 marzo 1888. Io spero bene che sia bilaterale anche l'onestà delle parti contraenti, e se l'Austria-Ungheria si riserva di ratificare, ne consegue che anche il Governo italiano abbia a riservarsi del pari, perchè non saprei vedere che l'obbligo sussistesse da una parte sola. Vado sicuro che il Governo del Re domanderà spiegazioni in via diplomatica, e che non si contenterà di quelle spiegazioni, non dico del Governo austro-ungherese, ma de' suoi doganieri, i quali ci hanno abituati ad interpretazioni dei trattati di commercio, come ho già detto prima, alquanto leonine.

La seconda domanda riguarda ancora la stessa comunicazione dell'Agenzia Stefani circa la pesca ed è espressa nei seguenti termini: « Infine si approva la proposta di Vitezich che i pescatori italiani non peschino nelle acque dell'Istria se non ad un miglio di distanza e non vi peschino in modo pregiudizievole ai piccoli pesci ».

Ora qui bisogna notare che i Dalmati non vedono questo trattato con piacere, ed infatti i loro deputati si opposero nella Camera austro-ungarica all'approvazione del trattato.

Anche qui io vorrei vedere le carte in tavola. Noi ricordiamo benissimo come pochi anni fa si presero e si cacciarono in prigione i nostri poveri pescatori chioggiotti.

Ecco che insorgono le querele antiche prima ancora della ratifica; ma è bene che sia così

per avvertircene a tempo. Come noi mandiamo in Austria adesso già 130 milioni, ed arriveremo presto, io credo, anche a 150, del nostro oro, in scambio delle merci austro-ungheresi, e come facemmo di nuovo una convenzione commerciale che io credo estremamente generosa, così io avrei creduto che la stessa convenzione avrebbe dovuto votarsi con entusiasmo, anzichè portare riserve della natura di quelle che l'Agenzia Stefani ci ha comunicate. Che cosa vuol dire la proposta del deputato Vitezich? Non è abbastanza esplicito e chiaro forse il protocollo finale?

Io non darò lettura delle poche righe che riguardano la pesca per non stancare il Senato che già conosce questo atto. Ma se le espressioni del protocollo finale non fossero ben chiare, giacchè quei signori si sono riservata la ratifica del trattato, mettiamo, come diceva, le carte in tavola, in modo da evitare gli equivoci futuri a tutela dei nostri pescatori.

Prego la cortesia dell'onorevole presidente del Consiglio a voler rassicurare il Senato sopra queste due domande, mentre io do ben volentieri e largamente il mio voto al presente disegno di legge.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Io ero risoluto a non prendere la parola perchè, avendo concorso col mio voto all'unanime approvazione del disegno di legge per parte della Commissione permanente di finanza, ed avendo l'onorevole collega Artom letta la sua breve ed inappuntabile relazione, mi pareva che coloro che sono della stessa opinione non avrebbero dovuto far nuove, e, me lo permetta il senatore Rossi, non opportune professioni di princìpi.

Credo che nessuno abbia a rallegrarsi della presente malaugurata contingenza. Siamo alla vigilia di un mutamento di fatto nella economia pubblica in Italia: il lavoro, il capitale, il terreno, la produzione, la distribuzione, ed il consumo, per lunghi anni sono stati governati da una maniera di attività, e di scambi nazionali ed internazionali, che, fatalmente, muteranno, con danno universale, da un'ora all'altra.

Altri trovi in questo mutamento da rallegrarsi; io me ne addoloro profondamente: ed è frutto di questo profondo dolore la mia tran-

quillità nel concedere il più grande potere al Governo, perchè assuma esso la cura e la responsabilità di temperare i danni cui si va incontro, e prepari condizioni possibilmente migliori.

Si dice che il trattato della Francia coll'Inghilterra del 1860, quello italiano di poco dopo con la Francia, e col trattamento delle nazioni più favorite accordato all'Inghilterra e ad altri paesi, e altri trattati ancora, abbiano impoverito tutto il mondo a solo beneficio dell'Inghilterra. Io l'ho pensata e la penso proprio all'opposto; io credo che con le convenzioni liberali si siano arricchiti tutti; e aggiungo che tanta maggiore sarà la povertà di tutti, quanto più si circoscriveranno i mercati: perchè l'isolamento, e soprattutto l'antagonismo, non possono mai produrre il benessere dei popoli che compongono a convivenza umana.

Potere larghissimo pertanto vuolsi concedere al nostro Governo, quale unica ancora di possibile salvezza. Podestà di modificare le tariffe nel senso più largo, senza preconcetti di elevazione, e sopra tutto di guerra di tariffe; col concetto, anzi, di apportare temperamenti e ribassi, specie se si abbiano dei corrispettivi; e in ogni caso salvaguardare al possibile la vita economica nel più largo significato della parola, nel che è anche quella della pubblica finanza, e del credito dello Stato.

L'Italia è in mano dei medici, perchè, economicamente, è malata. Che i medici sieno veggenti, e apprestino quella cura, che impedisca lo intristire del male, e prepari la normalità della vita.

Non aggiungo altro.

Senatore ARTOM, *relatore*. Domando la parola.
PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ARTOM, *relatore*. Permetta il Senato che io faccia una brevissima dichiarazione in nome della Giunta permanente di finanza.

La brevità del tempo che ci era concesso non ha permesso di discutere le diverse questioni di maggiore o minore larghezza doganale. Sarebbe stato d'altronde contraddittorio, che, volendo concedere al Governo facoltà di regolarsi secondo le circostanze, si fosse venuti a fare una questione di principio più in un senso, che in un altro.

A me pare che non sia questo il momento opportuno di fare alcuna discussione nè di li-

bero scambio nè di protezionismo, e, secondo il Governo ci porterà innanzi tutto il frutto delle sue sapienti negoziazioni, il senatore Rossi, il senatore Majorana-Calatabiano, i senatori tutti potranno discutere i principi e le loro applicazioni.

Per ora non abbiamo a fare altro, che dare il voto favorevole al presente disegno di legge.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro ad interim degli affari esteri*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro ad interim degli affari esteri*. Signori senatori, il Ministero ha fatto il debito suo, e dai documenti diplomatici che furono presentati al Parlamento, si vedrà come dal 12 dicembre 1886, quando fu denunziato il trattato di commercio, sino al 4 febbraio di quest'anno, il Governo italiano abbia fatto quanto era in lui perchè un trattato utile alla Francia ed all'Italia potesse stipularsi.

Sventuratamente - però indipendentemente dalla nostra volontà, - si sono dovute *sospendere* le negoziazioni; e prego il Senato di voler ben notare queste mie parole.

Havvi una semplice sospensione nei negoziati fra noi e la Francia, non già una rottura.

In quella maniera che la Camera dei deputati approvò questo progetto di legge, spero che oggi lo approverete voi pure, armando così il potere esecutivo delle facoltà contemplate dall'art. 2.

Inutile dire come ci serviremo di queste facoltà. Spero che avrete fede in noi.

Noi non sappiamo quello che decideranno in Francia. Vogliamo credere, anzi abbiamo speranza che si metteranno sulla buona via, imperocchè una guerra di tariffe, come qualunque altra guerra, non è a desiderarsi: ne soffrirebbero l'uno e l'altro paese.

Con l'art. 2 avremo un'arma sufficiente o per concludere un buon trattato, o, nel caso che il trattato non potesse conchiudersi, per rendere meno dolorose le conseguenze di un sistema che abbandoni i commerci dei due paesi alle tariffe doganali autonome.

Approvo e gradisco la interpretazione data dal senatore Majorana all'art. 2 del disegno di legge in discussione, che amplissimi cioè siano i poteri che a noi verranno accordati dal Parlamento. E ripetendo le sue parole dirò che, nel caso che la stipulazione di un trattato non sia possibile,

noi studieremo il modo di temperare i danni che da questo fatto potrebbero derivare.

Risponderò poi al senatore Rossi che ci indirizzò due domande a proposito del trattato di commercio con l'Austria. E cominciando dall'ultima, ossia da quella che si riferisce al diritto degli Italiani di pescare nelle acque dell'Istria, gli osserverò come le condizioni stabilite nel protocollo di Gorizia durino tuttora. È una dichiarazione, parmi, che deve soddisfare l'onorevole senatore.

Quanto poi all'articolo 4 del protocollo, l'onorevole senatore Rossi ed il Senato sanno che noi ci siamo riservata l'opzione.

Le ratifiche non furono ancora scambiate. Si studia e si studierà perchè, giunto il momento per l'opzione, questa non avvenga a danno dei nostri commerci.

Il diritto che ha l'Austria-Ungheria di tutelare i suoi interessi, prima di ratificare il trattato, lo abbiamo anche noi, e vi assicuro che gli interessi italiani non ne avranno svantaggio. Parmi che questo debba bastare ad illuminare le vostre coscienze e a rasserenare gli animi, e però ho fede che il Senato darà favorevole voto alla legge.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Ho chiesto la parola solo per dire che prendo atto della dichiarazione dell'onorevole presidente del Consiglio, adesiva alla interpretazione che io aveva manifestato doversi dare all'art. 2 della legge; e lo ringrazio.

Senatore ROSSI A. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ROSSI A. Contento di aver provocato le spiegazioni dell'onorevole presidente del Consiglio, io lo ringrazio per la risposta datami e ne prendo atto.

PRESIDENTE. Se altri non chiede la parola, la discussione generale è chiusa e si passa alla discussione degli articoli.

Si dà lettura dell'art. 1.

Art. 1.

Sono convertiti in legge i seguenti decreti:

1. Regio decreto del 30 dicembre 1887, numero 5127 (serie 3^a), per la proroga del trat-

tato di commercio del 22 marzo 1883 fra l'Italia e la Svizzera, fino al 1° marzo 1888;

2. Regio decreto del 30 dicembre 1887, numero 5128 (serie 3^a), per la proroga del trattato di commercio del 3 novembre 1881 fra l'Italia e la Francia, fino al 1° marzo 1888;

3. Regio decreto del 30 dicembre 1887, numero 5129 (serie 3^a), per la proroga del trattato di commercio e di navigazione del 2 giugno 1884 fra l'Italia e la Spagna, fino al 1° marzo 1888;

4. Regio decreto del 30 dicembre 1887, numero 5130 (serie 3^a), col quale si mantiene provvisoriamente in vigore per i filati e le catene ordite di cotone e i rottami di ferro e di acciaio il trattamento doganale stabilito dal testo unico della tariffa approvata con regio decreto del 9 agosto 1883, n. 1590 (serie 3^a).

È aperta la discussione su questo articolo.

Se nessuno chiede la parola lo pongo ai voti.

Chi lo approva è pregato di sorgere.

(Approvato).

Art. 2.

Il Governo del Re potrà, per decreti reali, deliberati nel Consiglio dei ministri, introdurre nella tariffa doganale le modificazioni che fossero ritenute necessarie alla tutela degli interessi economici nazionali.

L'esercizio di questa facoltà dovrà cessare trascorsi sei mesi dalla data della pubblicazione della presente legge, e i decreti reali, di cui sopra, saranno presentati al Parlamento per essere convertiti in legge.

(Approvato).

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Pregherei il Senato di porre in discussione il progetto di legge:

«Variazioni alla tariffa degli zuccheri, del glucosio e degli altri prodotti contenenti zucchero» poichè lo vedo all'ordine del giorno, ed è stato dichiarato d'urgenza.

Una voce del banco della Commissione. Non è presente il relatore.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Allora si discuterà domani.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Ora si procederà alla votazione a scrutinio segreto del progetto di legge testè votato per alzata e seduta.

(Il senatore, segretario, Corsi L. fa l'appello nominale).

PRESIDENTE. La votazione è chiusa. Prego i signori senatori segretari di fare lo spoglio dei voti.

Leggo il risultato della votazione:

Votanti	82
Favorevoli	77
Contrari	5

(Il Senato approva).

Prego i signori senatori di riprendere i loro posti.

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

PRESIDENTE. Si riprende la discussione del progetto di legge: « Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato ».

Prego il senatore Pierantoni a continuare il suo discorso.

Senatore PIERANTONI. Riprendo il mio dire.

L'Ufficio centrale, nel compiere con molto studio e diligenza il mandato che ebbe dagli Uffici del Senato di emendare la legge, perchè non vi fu neppure uno degli Uffici che l'avesse incondizionatamente accettata, stimò opportuno di esaminare due questioni fondamentali: conoscere l'esempio delle altre nazioni libere, indicare bene il diritto sanzionato nella nostra Costituzione. Credette di rispondere alle due virtuose indagini con due proposizioni, che testualmente riferisco dalla pagina quarta della relazione.

La prima proposizione è questa: « Nei paesi stranieri retti a forme costituzionali e parlamentari, è generalmente riconosciuta e praticata la facoltà nel potere esecutivo di FARE E DISFARE dicasteri ministeriali, e determinare le attribuzioni ».

La seconda proposizione è quest'altra: « È concordia fra noi nel riconoscere la COMPETENZA del potere esecutivo nel determinare il numero e l'ordinamento dei Ministeri, che sono come gli organi motori di quella gran macchina che è il governo dello Stato ». La concordia cessò nella applicazione pratica.

Intende bene il Senato che l'Ufficio centrale credette di attingere insegnamento dallo studio del diritto costituzionale comparato e che stimò di non ledere la Costituzione nazionale intorno le attribuzioni dei poteri autorizzando la fondazione di Ministeri per atto del potere esecutivo. Io sento imperioso il dovere di provare che le due proposizioni sono disdette dallo esame del diritto positivo degli Stati liberi moderni, e contrarie alle convinzioni dell'illustre mio amico il relatore, e degli altri riveriti colleghi dell'Ufficio. Sono certo, per la correttezza del costume parlamentare degli uomini che compongono l'Ufficio centrale, per la temperanza degli animi loro, e per la onesta intenzione che mi muove a non lasciare incontrastate affermazioni, sopra le quali gli studiosi dei nostri Atti parlamentari potrebbero fare censura, che la mia parola suonerà per essi amica e bene accetta; ma io, in ogni caso, ricorderei il detto del filosofo greco: « che l'amore della verità è il solo sentimento che accosta l'uomo alla divinità ». Peraltro, innanzi di compiere l'ufficio mio, voglio avvertire che la poco esatta affermazione del diritto comparato e della competenza dei poteri legislativi dipese dall'indole pratica del relatore, il quale esordì col dire: *Noi saremo poco studiosi di esempi e di dottrine forestieri*, chè, al certo, se egli avesse avuta l'intenzione di fare indagine diligente degli esempi stranieri e delle sanzioni positive del nostro Statuto, di leggieri avrebbe esposto le medesime notizie che io ora darò all'Assemblea.

Voi ben sapete, o signori, quale si fosse l'ordinamento dei Governi medioevali, che erano misti, ossia: Governi di ceti, di corporazioni. Nel medio evo si formarono quelle Costituzioni di cui l'Italia aveva l'esempio nelle provincie meridionali e nella Sicilia. (*Interruzione dal banco deimin istri*).

Dica pur forte le sue obiezioni l'onorevole presidente del Consiglio, chè io le accetterò e di buon grado le esaminerò.

In quattro modi le monarchie medioevali,

che nel secolo xv erano quasi tutte diventate assolute, perchè i sovrani combattettero gli ordini dell'aristocrazia, gli ordini della Chiesa, e le corporazioni feudali, e si composero a monarchie militari, si trasformarono nella fine del secolo xviii e nel secolo nostro a Governo rappresentativo: per *svolgimento storico*, onde si ha l'esempio dell'Inghilterra, che non ha una Costituzione scritta; per *Convenzioni ed Assemblee costituenti*, come fu della Francia; per separazione di popolo, desioso di sorgere a Stato separato, e per opera di Convenzione o Costituente, come fu dell'America e del Belgio; per un quarto modo, che fu quello della concessione del principe, onde si ebbero nel 1848 le Carte *ottriate*.

Nonostante siffatti diversi modi di trasformazione della forma del governo dello Stato, chi fa studio delle forme costituzionali dell'Inghilterra, della Francia, del Belgio o dell'America e del Piemonte, la cui Costituzione diventò poi italiana e plebiscitaria, forme le quali rappresentano appunto le quattro Costituzioni che ebbero origine dai diversi sistemi da me ricordati, troverà questa verità: che dovunque non vi fu principato nemico del governo rappresentativo, che dovunque non vi furono tendenze di governi personali od usurpazioni faziose di poteri da parte di maggioranze, o colpi di Stato, che produssero dittature, consolati, consolati a vita, repubbliche od impero, mai si pose in dubbio questo canone fondamentale: che il potere esecutivo sia subordinato ai poteri legislativi.

L'ordinamento dello Stato, che si esplica per l'azione dei Ministeri, è alta competenza dei poteri legislativi. Ed in questa materia non può sorgere conflitto tra le prerogative regie e quelle del Parlamento, perchè il potere legislativo è la concorde azione di tre poteri, e la Corona è capo e fine del Parlamento, onde l'adagio inglese: *Rex caput et finis Parliamenti*. La Corona esercita per mezzo del Ministero responsabile l'iniziativa delle leggi.

Vi ha poi una ragione suprema nascente dall'indole stessa della vita degli Stati e dalla loro storia che conforta la mia affermazione. Lo Stato è anteriore alla forma del governo liberale moderno. Che forse prima del governo rappresentativo non esistevano i poteri e le funzioni dello Stato ed un numero certo indispensabile ed inamovibile di Ministeri?

La differenza cardinale del rinnovamento politico fu questa: che l'azione dei poteri dello Stato prima era tutta concentrata nel principe, che aveva consiglieri irresponsabili, e negava la partecipazione della nazione ai consigli decidenti sopra i destini della patria. Poi i poteri furono divisi e la responsabilità fu dichiarata. Infatti si ricordi il Governo il più assoluto del mondo od il Re che disse: *lo Stato sono io*, la sovranità anche assoluta avrà sempre due precipue funzioni di Stato: l'ordine e la sicurezza allo interno, che produrrà la instaurazione del Ministero della polizia, o delle cose politiche o dell'interno. Questa è la sinonimia di parole, mediante la quale leggi e scrittori indicarono la funzione precipua del Governo. Essendo poi impossibile monarchia, o repubblica universale, perchè *nihil durabile quod violentum*, sino a quando l'umana famiglia delle genti dovrà vivere ripartita per agglomerazioni di Stati e di nazioni si affermerà la necessità dello Stato di conservare la pace e le relazioni estere col Ministero degli affari esteri. Esso è l'organo, per cui la sovranità del principe si svolge all'estero. Il nuovo sistema di governo ha adottata questa notevole differenza: che una volta quel Ministero e la sua diplomazia avevano per fine speciale di provvedere agli aumenti territoriali, alle alleanze di guerra; oggi le nuove tendenze, i nuovi bisogni della società politica hanno dato alla diplomazia una funzione più lata, più civile: quella di provvedere alla pace, all'armonia, alla libertà delle genti, alla solidarietà del genere umano.

Ma non basta che vi sia un organismo di Stato, che si chiami Ministero dell'interno, ed un altro ufficio, che si dica il Ministero degli esteri; la difesa della patria è funzione suprema.

Le utopie degli areopaghi, dei Parlamenti universali, i voti per la instaurazione di una giustizia internazionale non addurranno mai la pienissima riduzione degli eserciti nazionali, perchè la difesa è diritto naturale tanto degli individui quanto degli Stati. Saranno gloriosi i principi, che nell'avvenire conquisteranno un nome nella storia per senno politico e per scienza di Stato. Oggi i Ministeri della guerra si potrebbero dire della *pace armata*. Chi può prevedere quello che uscirà da questa rivalità dei grandi Stati, i quali ben fu detto che

si contendono l'egemonia in Europa, mentre con quattro milioni di soldati non si assicurano di vivere in pace e si preparano alla barbarie? Ma tanto nello Stato d'un sovrano assoluto, quanto nell'altro del governo libero, il Ministero della guerra esisteva ed esisterà.

L'onor. Bertolè-Viale era ministro altra volta, quando l'onor. Salvatore Morelli chiedeva sopra reminiscenze di altri paesi soltanto che il Ministero invece che della guerra si chiamasse della *difesa nazionale*. Oh, bastassero le parole a mutare le severe necessità della politica!

E non è la giustizia una quarta funzione indispensabile dello Stato, primo fondamento e prima necessità di ciascuna società di viventi?

Ab antico il principe fu l'unica sorgente della giurisdizione; ne riteneva a sé una parte, un'altra ne delegava, per la impossibilità di portare da solo il peso di dare giustizia a tutti.

S. Luigi pronunziava le sue sentenze sotto il famoso albero di Vincennes. Carlo V presiedeva al processo di Giovanni V duca di Bretagna, Carlo VI a quello di Carlo II, re di Navarra; Francesco I a quello del marchese di Saluzzo; Luigi XIII a quello del duca di Lavallette. Oggi i giudici non sono più gli ausiliari dei principi.

L'articolo 69 dello Statuto trovò il suo esplicamento nelle riforme e la giustizia è diventata oggi una funzione separata dal Governo.

La essenza del vivere libero è riposta nell'ideale di un governo *che ad ogni torto dia un rimedio* in diritto. I diritti garantiti dalle leggi hanno da trovare una tutela nel potere giudiziario. Quanto ancora ci è da fare per garantire il diritto individuale dagli arbitrî e dalle usurpazioni che il potere esecutivo è tentato di commettere o per zelo intemperante di pubblico bene o nell'interesse della parte politica predominante!

Se giustizia, guerra, affari esteri, interni, sono quattro ministeri intangibili, è del pari intangibile un quinto Ministero: quello della finanza.

Una volta la finanza era l'arte, con cui il principe si faceva ricco, preparava le guerre, e provvedeva al lusso della Corte e de' ceti favoriti. Oggi la finanza è innalzata a scienza, a supremo bisogno del progresso e dello svolgimento nazionale.

Una volta il sovrano feudale chiamava i Parlamenti per ottenere donativi. Oggi è sanzio-

nata la regola: che le tasse devono essere votate dal paese. Vi potrebbe essere un paese civile dove la funzione della finanza non fosse funzione di Stato?

Altre funzioni di Stato, non generalmente necessarie, sono determinate dalla natura del suolo. Eh! uno Stato continentale non avrà il Ministero della marina? L'Italia, per la sua forma geografica peninsulare, avrà sempre la funzione di Stato, che provvederà alla difesa marittima con l'armata ed alla protezione della marina mercantile.

Altre funzioni di Stato si svolsero per la espansione dello Stato all'estero, gradatamente, man mano che la civiltà della nazione si aumentò. Gli Stati, che non ebbero colonie, non avranno dicasteri per i possedimenti coloniali.

Si potè discutere per lo indietro se allo Stato competesse o no la funzione di tutelare e svolgere la coltura nazionale. L'Italia, tanto ricca di memorie storiche, sente il bisogno di avere un Ministero delle belle arti. Vi fu un periodo di tempo, in cui non si sentì il bisogno del Ministero dei lavori pubblici.

Divisi i popoli, smembrati nelle giurisdizioni feudali, le opere pubbliche erano in piccola parte funzione di Stato. L'aumento delle industrie e del commercio, le grandi relazioni internazionali hanno chiamato la funzione dello Stato a provvedere ai nuovi servizi delle poste e dei telegrafi.

Oggi non si tratta di distruggere Ministeri, ma di accrescerli. La necessità del Ministero dei lavori pubblici è imperiosa.

Prima lo Stato ordinò gli uffici necessari per la sua difesa, per assestare la finanza; poi dovette provvedere alla circolazione della vita nazionale, alla viabilità; oggi alla salute pubblica.

Talchè, essendo chiarissimo che altra cosa è lo Stato con le sue funzioni ed altra cosa il Governo e le sue Amministrazioni, i poteri legislativi sono chiamati soltanto a deliberare sopra l'aumento di alcuni capi, che potrebbero essere accolti nei Consigli della Corona in due modi: o costituendo come Amministrazioni separate servizi già uniti ad altri dicasteri, per esempio: il Ministero delle belle arti nascerebbe da una divisione del Ministero della pubblica istruzione, come quello dei telegrafi e delle poste dalla divisione del Ministero dei lavori pubblici;

così il Ministero del tesoro nacque dalla divisione del Ministero delle finanze: manca solo il ministro; - ovvero creando Ministeri per nuovi servizi di Stato. E quando si sopprime il Ministero di agricoltura e commercio, non già si soppressero quei servizi che furono aggregati ad altre Amministrazioni.

Se questa è la verità delle cose, se le funzioni di Stato sono anteriori alla pubblicazione delle Costituzioni, si fece grande confusione d'idee discutendo della prerogativa della Corona a nominare i ministri, come quella, che potrebbe permettere la manomissione delle funzioni dello Stato superiori alle controversie intorno la ripartizione e la competenza dei poteri. Il ministro presidente non comprende che, dilatandosi il limite e la natura del potere esecutivo, si offenderebbe altre prerogative della Corona, le quali sono superiori al potere esecutivo? Vi hanno funzioni della sovranità estranee all'azione del potere esecutivo. Una volta la fonte degli onori era divisa. Con la distruzione delle giurisdizioni e delle corporazioni feudali, il Re diventò la fonte unica degli onori, onde esiste il Gran Magistero degli ordini cavallereschi, che è un ufficio fuori l'azione del potere esecutivo.

Dimostrano le cose sinora dette, che nella nostra Costituzione il potere esecutivo costituito non può toccare Ministeri, che rappresentano le funzioni dello Stato, e che non ha il potere di sopprimere o creare per decreti regi servizi pubblici già preesistenti e sanzionati per legge.

L'impulso organico dello Stato non può dipendere che dalla volontà nazionale, che si esprime dal potere legislativo, ch'è pure costituente; invece la potestà del Governo è potestà determinata dalla legge. Abborro la metafisica nella politica; ma ben fu detto che le diverse funzioni dello Stato traggono esempio dalle diverse funzioni ripartite dalla natura nel corpo umano. Come l'occhio vede, l'orecchio sente, la bocca parla, la mano prende ed opera, così nel corpo dello Stato ciascun organo deve avere stabilite funzioni. La perfetta divisione dei poteri recherebbe la dissoluzione dell'unità dello Stato, delle sue membra legate fra di esse come nel corpo naturale. Lo Stato esige la connessione, ma non la divisione dei poteri. Il potere legislativo che ha funzione di comando generale e

d'ispezione è la volontà e l'occhio che regola il braccio.

Quando io leggo le parole del primo articolo della legge non so capire come vi possa essere un Ministero, che stimi di poter distruggere senza il consenso del Parlamento alcune funzioni dello Stato. Nel presente non temo, perchè conosco le virtù ed i precedenti degli uomini che sono al Governo; ma perchè non preoccuparci dell'avvenire del nostro paese?

Parmi adunque, se l'amor proprio non m'inganna, indispensabile la soppressione dell'art. 1, perchè confonde le funzioni di Stato con i Ministeri, e mette in forse l'esistenza degli organi dello Stato anteriori alla mutazione della forma del Governo.

Questa distinzione mi riconduce a discorrere dell'esempio degli altri Governi rappresentativi. L'onorevole mio amico il presidente del Consiglio conobbe l'Inghilterra, ed io pure credo di conoscerla; eppure ei mi vorrà concedere che nessuna cosa è più difficile quanto il bene comprendere la origine e l'ordinamento delle istituzioni inglesi.

I teorici del Governo costituzionale, dal Montesquieu in poi, pensarono di trovare nella Costituzione inglese la divisione dei poteri, invece vi si trova la loro unione.

Alcune teorie poco comprese furono divulgate quando gli altri Stati vivevano soggetti alla monarchia assoluta. Le Costituenti sanzionarono la divisione dei poteri sotto la influenza delle tradizioni de' Governi dei popoli latini, che erano accentratori. Non soglio eccedere nei termini: mi permetto dire che talune Costituzioni furono la caricatura delle istituzioni inglesi. Al certo chi discorse con giurista od uomo di Stato inglese si accorge che essi non capiscono le nostre idee di simmetria e di antagonismo nella divisione dei poteri. Mi sa dire l'onorevole presidente se gl'Inglesi comprendono i regolamenti, i decreti che servono all'esecuzione delle leggi e che poi le guastano e le distruggono? L'Inghilterra non ha una vera Amministrazione di Stato.

L'onor. Crispi lo sa bene: un principio è fondamentale nella vita politica dell'Inghilterra, la onnipotenza parlamentare, da cui nacque la grandezza di quel popolo, che regge la quinta parte del mondo. Costituenti, Parlamenti revi-

sivi ed altre distinzioni non hanno senso nel Regno Unito.

Prendo come punto di partenza un grande periodo storico, la fine del secolo xv. I re, in quasi tutti i paesi, avevano lottato con successo contro l'aristocrazia, come Ferdinando d'Aragona e Luigi XI. Invece in Inghilterra il re più assoluto, Enrico VIII, fondò senza volerlo l'onnipotenza del Parlamento. Il Parlamento punì le regine, confiscò il quarto delle terre, cambiò la religione stabilita, modificò più volte l'ordine di successione al trono. Non essendovi Costituzione scritta, che li definisca, i poteri del Parlamento furono larghissimi e non hanno limite preciso: sono *religiosi, legislativi, giudiziari, amministrativi*.

La costituzione della Chiesa fu opera del Parlamento nei primi anni del regno d'Elisabetta; vi si consacrò tutta una sessione e si votarono leggi canoniche e liturgiche. La Chiesa, essendo nazionale, è sottoposta al Parlamento. Il Parlamento non è un Concilio e la dottrina della transustanziazione fu da esso abolita; pose fine al celibato dei preti. Il Parlamento provvede alla conservazione ed all'amministrazione delle parrocchie, perchè i lordi spirituali siedono nella Camera Alta. La costituzione delle parrocchie fu sfasciata dalla riforma della legge dei poveri; ma in principio le parrocchie restano sempre focolari e centri dell'Amministrazione provinciale.

Sotto il regno di Elisabetta il fervore nazionale e l'esaltazione religiosa fecero della regina un idolo. A lei si perdonarono i capricci arroganti e il disprezzo per le forme costituzionali. Regnando il suo triste successore, cominciò la lotta memoranda, da cui il Parlamento uscì vincitore e padrone definitivo dei destini dell'Inghilterra. La storia di queste lotte rimarrà sempre la grande epoca dell'Inghilterra. Nè la rivoluzione del 1688, nè la guerra formidabile contro la Rivoluzione francese ne scolorano i ricordi. Tre principî sono saldissimi e immutabili:

1° Il re non fa la legge senza il Parlamento;

2° Non percepisce tasse senza il suo consenso;

3° Se la legge non è eseguita, gli agenti del re sono responsabili davanti al Parlamento.

Ma il senso politico di quel paese affermò il buon governo con un'altra preziosa guarentigia.

L'interesse supremo della patria e lo spirito di parte non sempre permettono ai Parlamenti di reprimere la violazione del diritto individuale con i voti di sfiducia contro i ministri; perciò il Parlamento creò la responsabilità civile e penale per gli abusi del Governo e ne affidò la repressione al potere giudiziario.

Ho detto che il Parlamento ha poteri amministrativi. Tutti sanno che le leggi sono divise in *bills pubblici* ed in *bills privati*. Alla apertura di ogni sessione lo *speaker* nomina uno o due esaminatori delle petizioni per i *bills privati*. Si costituiscono tre Comitati: un primo Comitato di regolamento con undici membri, che esamina le domande e le formalità delle medesime, un Comitato di scelta (*committee of selection*) composto del presidente del Comitato di regolamento e di cinque altri membri della Camera, il Comitato generale dei *bills* per le strade ferrate ed i canali.

La petizione delle parti sollecita l'adozione di leggi nel Parlamento. I promotori propongono i disegni; avvisano le parti interessate e se si tratta di fondare cimiteri, quelli che abitano dentro un raggio di cento *jardi*, si possono opporre ai progetti, possono approvarli o dichiararsi indifferenti.

Dopo questa istruzione, alla quale si ammettono anche avvocati nell'interesse dei proponenti, i progetti sono depositati nell'ufficio dei *bills privati* e il pubblico è ammesso a conoscerli. I proponenti versano una somma dell'8 per cento sopra la stima dei lavori fatta dalla Cancelleria per le strade ferrate e del 7 per cento per altri lavori.

Da noi tali cose non s'intendono e le istituzioni inglesi si travisano con le Commissioni di sorveglianza elette dalla Camera, alle quali spesso sono chiamati deputati che nulla sorvegliano; esiste pure il facile uso di nominare Commissioni decidenti i concorsi artistici per monumenti di Stato.

Non voglio ripetere le notissime frasi con le quali si esprime l'onnipotenza del Parlamento: *che può far tutto meno che cambiare un uomo in una donna*. Ripeterò quel che disse il gran lord tesoriere Burleigh: *L'Inghilterra non può essere tratta in rovina che dal suo Parlamento*.

Tanto il popolo inglese riconosce che il Parlamento è responsabile di tutto, che la storia,

la quale è il tribunale dei popoli, qualificò l'indole e i meriti di numerosi Parlamenti.

Nell'anno 1256 fu convocato quel Parlamento che si meritò il nome di *insanum Parliamentum*. Nel 1404 fu convocato l'altro che fu detto *indoctum*.

Nel trentottesimo anno del regno di Enrico VI, nel 1460, si adunò il Parlamento che, per avere approvato tutto quello che volle il partito dominante, meritò il nome di *Parliamentum diabolicum*. Non è dentro un simile Parlamento che io credo di dover vivere.

Come ascolta l'onor. Crispi, la storia del primo Parlamento del mondo, tanto ricca di fatti gloriosi, di lotte costanti e feconde e di trionfi sicuri e durevoli, consiglia a me, chiamandomi a vedere nel futuro, di non esser freddo difensore delle prerogative del potere legislativo, di cui è capo S. M. Desidero di pensare al futuro e di non distruggere in breve ora per soverchia fede nel potere di un solo quanto la sinistra parlamentare, di cui fu ornamento e strenuo campione l'onor. Crispi, ottenne con lunga fatica per dare salda radice al libero Governo, che oggi da molti statisti è dichiarato essere in decadenza.

Guai se si ricadrà nell'errore di confondere il potere esecutivo con l'Amministrazione dello Stato e il Gabinetto con la Corona, superiore a tutti i poteri costituiti e motrice dei medesimi.

In Inghilterra il Parlamento fa tutto, perchè non esiste un'Amministrazione vera di Stato, perchè il paese è ancora frastagliato in parrocchie, contee, corporazioni municipali, dove manca un'amministrazione alla francese od all'italiana con un secondo esercito d'impiegati, i quali dall'ultimo fantaccino al generale d'armata tutti dipendono dal Governo centrale, come nelle altre Amministrazioni, dall'ultimo pretore ai presidenti delle Cassazioni, dal guardasigilli, dall'ultimo secondino delle prigioni, dal direttore generale, dal ministro dell'interno, gl'impiegati sono dipendenti, sono tanti raggi che convergono in un solo centro.

Il Bagehot scrisse: « L'efficacia secreta della Costituzione inglese risiede nella stretta unione, nella fusione quasi completa del potere esecutivo e del potere legislativo ».

« Secondo la teoria tradizionale che si trova in tutti i libri, la nostra Costituzione raccomanda la separazione assoluta del potere legi-

slativo e del potere esecutivo; ma in realtà quello che ne fa il merito è precisamente la parentela di questi poteri.

« Il legame che li unisce si chiama Gabinetto. Per questo nuovo vocabolo noi intendiamo un Comitato del corpo legislativo scelto per essere il corpo esecutivo.

« La Camera dei comuni non sceglie direttamente il Gabinetto; ma la sua scelta, benchè indiretta, per mezzo dei voti di fiducia e di sfiducia è quasi onnipotente ».

Cento anni or sono la Corona aveva ancora il diritto reale di scegliere i ministri. Sir R. Walpole durante il lungo esercizio del suo potere dovette con abili maneggi rendersi favorevole tanto il Parlamento quanto la Corte, perchè questa l'avrebbe potuto congedare.

Ma per la necessità di ascoltare l'opinione prevalente del paese, perchè dentro il Parlamento si appalesano gli uomini che meglio possono regolare l'andamento del paese, specialmente quando questo è disciplinato in due partiti, il ministeriale e l'opposizione sistematica (termine questo che fa aggrinzir la pelle ai versatili caratteri della gente latina), si andò determinando la regola, per la quale il potere legislativo sceglie il personaggio, che sarà il primo ministro, e che sarà il *leader* della Camera dei comuni.

Per queste ragioni la Camera dei comuni, eletta da prima per fare le leggi, acquistò la funzione anche principale di creare e conservare il potere esecutivo dirigente.

L'Inghilterra insegnò persino il linguaggio parlamentare al mondo moderno e il diritto di resistenza. Non vi ha nessuna legge che dica che la Corona deve scegliere i ministri tra gli uomini politici voluti dalla Camera dei comuni; ma da lungo tempo il Gabinetto è un Comitato delle Assemblee legislative, investito delle funzioni esecutive. Il primo ministro è un capo elettivo e revocabile che governa a nome del sovrano ereditario. I ministri sono nominalmente i servitori della regina, ma di fatto quelli del Parlamento. In teoria li sceglie il sovrano, in pratica la maggioranza della Camera dei comuni. Caduto un Ministero, il sovrano chiama il capo del partito vincitore, che presenta i suoi amici, gli aderenti e tutti quelli che hanno preparato la vittoria. Il Gabinetto incominciò dalla *cabala*. La istituzione, che oggi è considerata come l'or-

gano essenziale del Governo parlamentare, fu considerata sulle prime con diffidenza. I ministri erano gli uomini del re e si chiamano ancora ministri di S. M., perchè in Inghilterra le parole cambiano lungo tempo dopo le cose. Prima non vi era la solidarietà, oggi vi è, perciò un ministro è responsabile del provvedimento che avrà forse combattuto nel Consiglio della Corona. E perchè? perchè se pensava altrimenti si doveva dimettere. Vigeva pertanto il segreto assoluto intorno le deliberazioni del Consiglio e così si preserva anche la maestà della Corona. *Il potere del ministro*, scrivono alcuni pubblicisti, *è una conquista che deve proteggere contro i partiti*. Deve anche trionfare degli amici e delle loro divisioni o gelosie. Non si crede possibile il Parlamento senza ordinamento dei partiti. In Inghilterra la divisione dei poteri ad uso teorico e latino, i regolamenti ed i decreti non si capiscono.

Il sistema inglese, in conclusione, non consiste nello assorbimento del potere esecutivo da parte del legislativo, ma nella loro fusione. Se tali cose avesse considerato l'Ufficio centrale, non avrebbe scritto nella sua relazione che per lo Statuto era certa la competenza del potere esecutivo, ossia del Ministero, a fare e disfare i Ministeri, salvo poi le condizioni limitative scritte nel controprogetto.

Con i cambiamenti di Ministeri cambia la corrente politica; ma non si sfascia l'Amministrazione.

L'Inghilterra, man mano che ha riformato per leggi le Amministrazioni, ha dato alle medesime un capo, e per tenere informato il Parlamento dell'andamento di quelle Amministrazioni, il capo della maggioranza può proporre alla Corona ch'essi facciano parte del Gabinetto.

Io trovai in Londra John Bright nel Ministero come preposto all'Amministrazione del ducato di Lancaster, ma nulla aveva da amministrare.

Da quando nel Parlamento inglese si vanno scomponendo i due tradizionali partiti, i *wighs* e i *tories*, i loro avanzi si debbono assimilare i radicali e gl'irlandesi, o fare ad essi una resistenza.

In Inghilterra i pubblicisti e i *clubs* incominciano a parlare della necessità della burocrazia; il *self government* si va restringendo:

ma l'Inghilterra, con i suoi immensi domini coloniali, non dà una statistica di veri impiegati dello Stato. Chiesi ad un professore di Oxford notizia degli stipendiati per pubblici servizi: pare che siano 59,000.

Io ho cercato una statistica ufficiale di tutti gli stipendiati dallo Stato; mi hanno detto che non ancora fra noi si fece una simigliante statistica.

Senatore FINALI. Ottantottomila...

Senatore PIERANTONI... Io ringrazio della notizia l'onor. senatore Finali. Credo che parli delle Amministrazioni centrali e di alcune altre, perchè la sola direzione delle gabelle con le sue dipendenze ha 70,000 impiegati. (*Sensazione*).

E per non essere accusato di inesattezza, indico le categorie: la direzione generale, gli ispettori tecnici dei tabacchi, il personale e gli operai delle manifatture che sono 15,773, il personale dei magazzini di deposito, delle saline, i ricevitori che sono 1738, le guardie finanziarie, che sono 16,657, gli spedizionieri doganali, in numero di 2579, fanno in tutto 70,000 persone. La maggior parte è stipendiata dal bilancio: i rivenditori e gli appaltatori, credo che siano 25,004, ed hanno aggi e proventi. Ogni giorno i deputati raccomandano ai ministri ed ai direttori di accogliere nuove persone negli uffici. Di fronte a tanto esercito di stipendiati chi può sperare soppressioni di uffici? Come il Senato, ramo conservatore del Parlamento, potrebbe togliere la forza che la legge dà alla stabilità degli uffici amministrativi? Le scuole, l'esercito preparano il socialismo burocratico. La stessa Amministrazione consiglia ai ministri di aumentare la loro autorità ufficiale.

Nelle crisi politiche il capo del Gabinetto inglese distribuisce ai migliori aderenti le prime cariche, eppure si grida al favoritismo; ma nella Costituzione inglese s'ignora il diritto dei cittadini agli impieghi, perchè l'Inghilterra non ha amministrazioni uniche, che dipendono dal potere esecutivo, nè uffici da conferire.

Lo ripeto: esistono autorità locali indipendenti, piccoli centri di autorità sparsi fuori, piccole corporazioni; ma l'indipendenza locale è una condizione indispensabile del governo parlamentare.

Chiedo scusa al Senato, che pure tanto benevolmente mi ascolta, di essermi disteso a così

lungo discorso sopra il sistema inglese; ma lo feci per la necessità delle cose.

A torto fu invocato nell'altra Camera dal presidente del Consiglio contro la possibilità di confronti, in via di esempio, il governo di Gabinetto inglese per dare argomento autorevole ai fautori della legge.

In Inghilterra, un potere esecutivo diviso dal Parlamento, ed un'Amministrazione di Stato sono inesistenti.

Un uomo di Stato inglese disse che il secolo nostro è il secolo degli operai: le riforme elettorali condussero il Parlamento a sanzionare molti rinnovamenti amministrativi. Già dalla unione forzata dell'Irlanda e della Scozia sorse la necessità di provvedere a maggiori bisogni dello Stato, ma non vi fu mai installazione di servizio pubblico, che non fosse fatta per legge, talchè nata l'Amministrazione, nacque la potestà di chiamarne i capi come sottosegretari nel Consiglio della Corona, che prima era Consiglio privato, poi trasformato in parte a Gabinetto parlamentare.

Non è conforme a verità che nell'Inghilterra sorgano Amministrazioni per volontà ed atto della Corona.

Invece furono tutte istituite per leggi:

— Nel 1831 fu istituito per legge il *Board* delle opere pubbliche in Irlanda.

— L'atto 56 di Giorgio III, c. 98, unì gli uffici dei lordi alti tesoriери della Gran Bretagna ed Irlanda, ordinò il *Treasury Board*, il più alto organo del potere esecutivo.

— Una legge del 1834 (4, Guglielmo IV, c. 15) subordinò alla Tesoreria l'ufficio del *Pay master* generale che prima formava un dipartimento speciale.

— Una legge 1836 (5 e 6, Guglielmo IV, c. 55) vi unì gli uffici dei pagatori dell'armata e del naviglio.

— Quella del 1856 (11 e 12 vict., c. 55) unì gli uffici dei pagatori delle note dello Scacchiere e della Lista civile.

— Tutto il riordinamento della tesoreria è opera della legge sul dipartimento dello Scacchiere e dei conti sanzionato per legge nel 1866.

— L'*Education department* fu istituito per legge 19° e 20° anno della Vittoria.

— Nel 1864 le Casse postali di risparmio furono aggiunte al dipartimento delle poste.

— Nel 1868 lo Stato riscattò i telegrafi dai privati e li aggregò al dipartimento delle poste.

— Nel 1883 il *Charity Board*.

— Nel 1871 fu creato per legge il Ministero del *The local government Board*.

— Nel 1854 il servizio della guerra era smiuzzato. Il *Secretary of War* era unito al Ministero delle colonie.

La guerra d'Oriente determinò il Ministero a far ordinare dalla Regina ai 12 giugno la separazione dell'ufficio di guerra da quello delle colonie: il Parlamento era chiuso. Una legge del 1855 conferì i poteri del segretariato al nuovo Ministero.

In caso d'urgenza il Gabinetto emana provvedimenti legislativi, che presto fa convertire in legge.

Ma l'onorevole presidente del Consiglio può ricordarsi che il segretario di Stato della guerra non ha il diritto di entrare nel Gabinetto; può esservi chiamato. Egli è posto alla testa di molti servizi; ma si occupa di tutte le questioni politiche e finanziarie relative all'esercito; prepara il bilancio della guerra; vigila sulle spese e si occupa specialmente di proteggere i sudditi civili contro i militari.

L'amministrazione della marina dal regno di Enrico VIII fu affidata all'ammiragliato istituito nel 1512 ed ha la sua sede a *Somerset-house*.

L'ufficio è composto di un primo lord e di altri quattro signori, agli ordini dei quali si trovano un primo ed un secondo segretario, sotto gli ordini dei quali sono un capo d'ufficio e quarantasette impiegati di varie classi. Il primo lord dirige tutta l'amministrazione della marina e nomina direttamente tutti gli ufficiali. I soli ammiragli, contrammiragli e viceammiragli sono nominati dalla regina mediante la presentazione del primo ministro. Il primo lord dell'Ammiragliato può essere chiamato nel Gabinetto.

L'assenza di ogni spirito di sistema e la tenacia nelle consuetudini fanno la grandezza del Governo inglese.

L'Ammiragliato ha pertanto l'ufficio di difendere una linea di coste e tal numero di colonie che di molto sopravanza quello, che all'estero posseggono gli altri Stati dell'Europa. Oggi che l'arte delle costruzioni navali e quella militare sono in grande trasformazione, il po-

tere esecutivo, ossia il Gabinetto in Inghilterra non sarebbe perdonato se con semplice ordinanza volesse fare correzioni amministrative non deliberate dal Parlamento medesimo.

In conclusione, tre membri della Camera dei signori, il cancelliere dello Scacchiere e cinque segretari di Stato, quelli dell'interno, degli affari esteri, delle colonie, della guerra e dell'India debbono sempre far parte del Gabinetto. La regina può aggiungere altri membri ai nove scegliendoli tra i grandi ufficiali delle Amministrazioni. Tale essendo il diritto vigente, chi può credere che il Governo inglese possa fondare o ridurre i Ministeri?

L'onorevole presidente del Consiglio, dalle leggi inglesi (*bills*) da me ricordate trova questa sola eccezione: che durante la guerra di Crimea i clamori della nazione per il difettivo servizio del corpo di spedizione in Crimea, per la urgenza del provvedimento, spinse il Gabinetto a installare un servizio provvisorio; ma poi con legge fu creato, nel 1855, il Dipartimento della guerra. Ma il Senato sa che l'Inghilterra non ha il servizio militare obbligatorio, benchè sia obbligata a difendere territori sparsi in differenti parti del mondo e non territori coesistenti come negli altri Stati di Europa.

Benchè gli Stati Uniti d'America non abbiano il governo di Gabinetto, ma un governo federato, il Governo federale non sognò mai di fondare gli organi dello Stato o del Governo centrale senza una legge.

La legge del 27 luglio del 1789 creò il Ministero degli affari esteri. Più tardi il dipartimento della guerra fu istituito con la legge del 6 agosto 1789; quella dei 2 settembre 1789 istituì e definì i poteri del dipartimento della tesoreria e delle finanze; mediante la legge del 30 aprile 1797, si creò il Ministero della guerra; con la legge 3 marzo 1849 fu creata l'Amministrazione delle poste. Un'ultima legge, quella del 15 maggio 1882 creò il Ministero dell'economia. Una legge dei 2 marzo 1867 fondò il Dipartimento scolastico.

Il nostro Statuto, nell'articolo 65 su cui si trincerava a torto il presidente del Consiglio, sanziona la regola tradizionale che *il Re nomina e revoca i suoi ministri*, come l'altro articolo 5 sanziona che *il Re è capo del potere esecutivo*. Ma la Corona ha perfettamente compreso lo svolgimento del governo di Gabinetto; oggi non

penserebbe più di revocare ministri, che non fossero censurati dalla Camera dei deputati; potestà questa che, a stare alle nude parole, non è scritta nella Costituzione; ma neppure il Gabinetto, ch'è un Comitato delle due Assemblee, può dirsi tutto il potere esecutivo e l'amministrazione, ed arrogarsi la potestà di disfare i Ministeri, che sono gli organi dello Stato.

Se non si comprendesse lo spirito delle Costituzioni, cesserebbe il governo di Gabinetto; infatti l'articolo 65 della Costituzione, che invoca l'onore. Crispi, dice che *il Re revoca i suoi ministri*. Esso non parla dei Ministeri e del loro numero. L'altro articolo 5, che dice di appartenersi al Re il potere esecutivo, non significa la potestà di accrescerlo o ridurlo negli uffici.

Vuole il Senato che io citi l'esempio del Governo germanico e del principe di Bismarck?

Qualche voce: No, no!

Senatore PIERANTONI. Comprendo la risposta contraria. Nessun capo di Governo, anche dove non vige il governo di Gabinetto e la responsabilità ministeriale, pensò di creare Ministeri per atto regio, perchè l'ordinamento dello Stato è materia di assoluta competenza legislativa. Il principe di Bismarck, nel marzo 1878, volle trasferire l'amministrazione delle foreste e del demanio al Ministero di agricoltura e creare un Ministero speciale delle strade ferrate staccandole da quello del commercio; presentò alla Dieta prussiana un progetto e fu la legge dell'11 marzo 1878.

La Francia, che non ha svolto storicamente il sistema rappresentativo, volle trasformare la monarchia assoluta in monarchia popolare mediante l'opera dell'Assemblea costituente, che si propose di distruggere la feudalità. La condizione a cui era ridotta la Francia era il Re dei legisti romani, il *Re legislatore assoluto*.

Benchè la causa prima di ogni rivoluzione sia l'eccesso, la rovina o la bancarotta del potere, la Costituente pensò a tradurre negli ordinamenti politici i principî e le forme della Costituzione inglese.

Il Senato conosce la legge del 25 maggio 1791 che determinò la formazione del potere ministeriale. L'art. 1 sanzionò: *Al Re solo appartiene la scelta e la revocazione dei ministri*.

L'art. 2: *Appartiene al potere legislativo di*

statuire sopra il numero, la divisione e la demarcazione *dei dipartimenti* del Ministero.

Art. 4. I Ministeri saranno sei: *giustizia, interno, contribuzioni o rendite pubbliche, guerra, marina, affari stranieri*. Sono questi gli organismi dello Stato superiori alla forma dello Stato.

Nell'amplessima discussione di quella legge un sol uomo sostenne che il potere esecutivo potesse fare da sè i Ministeri e questo uomo fu il Robespierre. Mirabeau era morto, e nella sua corrispondenza col conte de la Mark e nei suoi discorsi aveva raccomandato la monarchia ereditaria, il corpo legislativo permanente, ma eletto a periodi, e limitato alla funzione legislativa, ed il potere esecutivo limitato alla esecuzione delle leggi ed alla direzione dell'amministrazione.

La medesima legge sanzionò la responsabilità dei ministri, onde si legge nell'art. 29: I ministri sono responsabili:

1. Di tutti i delitti commessi contro la sicurezza nazionale e la Costituzione del Regno;

2. Di ogni attentato alla libertà ed alla proprietà individuale;

3. Di ogni impiego di fondi pubblici senza un decreto del corpo legislativo e di ogni dissipazione di danari pubblici, che avessero fatta o favorita.

L'art. 31 sanzionò la responsabilità civile nascente dal delitto.

I Costituenti avevano a più riprese dichiarato di voler essere gli Inglesi e gli Americani del continente; ma presto la forza degli avvenimenti e lo spirito tradizionale condussero il Governo ad intendere il potere a modo di Luigi XIV, cioè a volerlo tutto nelle sue mani. Il re presto rimase come un ostaggio nelle mani dei ministri e dei loro aderenti, ridotto al solo ufficio di sottoscrivere leggi e decreti.

La Francia ha fatto tredici rivoluzioni, ha scritto tante Costituzioni, onde con sarcasmo un libraio disse di non tenerle in vendita, perchè non si occupava delle pubblicazioni periodiche. Sempre la onnipotenza del potere esecutivo arbitro della maggioranza e dell'amministrazione provocò le resistenze.

Alla monarchia seguì il Direttorio, poi il Consolato, che Napoleone fece a vita, poi l'Impero, specie di monarchia elettiva, sino a quando Napoleone stesso, ebbro di potere, non sognò

l'impero dinastico. Dopo il Direttorio le altre Costituzioni del Consolato e dell'Impero sanzionarono l'arbitrio del potere esecutivo a fare e disfare Ministeri, così come il disegno di legge dice nel suo articolo primo.

L'onor. Crispi, lo stesso Ufficio centrale, il senatore Miraglia e gli altri preopinanti videro l'eccesso contenuto nel disegno, ma concordò dissero: il potere legislativo può usare i freni costituzionali contro il malo uso della potestà che si conferisce. Il Governo è responsabile e il Parlamento può respingere le spese necessarie. Innanzi tutto osservo che il Gabinetto, se abusa della sua potestà, spesso ottiene l'assoluzione dalla maggioranza, che gli dà il voto di fiducia. Il Senato quasi sempre si trova nella impossibilità di esercitare il suo ufficio costituzionale. A parte la possibilità di *una infornata di senatori*, la Costituzione riserva alla Camera elettiva la prima cognizione delle leggi di tributi, bilanci e conti. Non è questo il caso di risollevarne la questione se il Senato abbia il diritto di emendare tali leggi. Questo è certo: che le leggi privilegiate ed i bilanci qui giungono sempre all'ultima ora, talchè il Senato sempre censura e fa riserve, ma sempre è costretto ad approvare i bilanci.

Ieri il senatore Rossi citò l'opera del De Witt che fece la statistica dei rapidi mutamenti dei Ministeri della Francia; io potrei citare quella del mio amico Prins che offre la statistica del Belgio: ma quale statistica più utile di quella nostrana?

Sono passati 40 anni dalla pubblicazione dello Statuto Nazionale.

Una voce. Ieri.

Senatore PIERANTONI. Benissimo, ieri si compiono i 40 anni e perciò dissi che sono passati. In questo lungo periodo di tempo i Ministeri furono 34: divisi per quarant'anni, appare che ciascun Ministero ebbe la vita media di un anno e più di due mesi.

Non creda l'onor. Crispi di poter facilmente mutare i costumi del paese; egli è pure un uomo mortale.

Il regime costituzionale è minacciato dalle idee anarchiche e socialiste. Una legge, che permetterebbe di togliere alcun servizio da un Ministero esistente per farne un Ministero autonomo potrebbe servire a chi fosse ostinato di rimanere al Governo per assimilarsi e rimuove

vere gruppi di oppositori, per accontentare mal-sane ambizioni politiche.

È pure insegnato dalla storia dei Governi parlamentari, che spesso la potestà di ordinare i servizi detti centrali con decreti può servire ad eliminare alti funzionari, che non si acquistano le simpatie dei deputati, i quali militarono nelle file dell'opposizione. Ad ogni cambiamento di Ministero dentro le stesse Amministrazioni trovano funzionari che per fare carriera debbono proporre innovazioni e remozioni.

Evitiamo il pericolo delle pressioni parlamentari per eliminare funzionari, che sono impopolari per aver fatto il loro dovere, o per dare posto ai protetti.

Innanzi alla grande instabilità dei Gabinetti, pensi l'onorevole Crispi, vecchio patriota, se faccia opera prudente, chiedendo la votazione di un articolo di legge, che non servirà a lui soltanto, ma a chicchessia nel futuro per ricondurre l'ordinamento governativo nell'incertezza.

Il potere esecutivo non può accrescere le funzioni di Stato, nè aumentare le spese, nè diminuire il sindacato e la partecipazione dei poteri legislativi alla deliberazione sopra l'ordinamento dei servizi pubblici.

Quando si rompe l'equilibrio dei poteri legislativi ed il potere esecutivo si vuole affrancare dalla superiore azione del Parlamento, di cui è capo il Re, il paese è spinto alla rivoluzione, perchè le minoranze non hanno sicurezza dei loro diritti.

In Francia la tendenza alla potestà invadente del Governo fu il verme roditore di tutti i Governi. Il Direttorio, che seguì alla monarchia, pensò di rimanere ossequioso ai principî, che la Costituente aveva sanzionato sopra l'esempio inglese. La Costituzione del 24 giugno 1793 volle mantenere la regola, che i Ministeri essendo organi di Stato dovessero dipendere dal potere legislativo. Il relatore diceva all'Assemblea: « La funzione dello Stato è siffattamente stabilita dall'uso di tutti i grandi Stati, dalla natura delle cose, dai bisogni delle nazioni nell'ordine attuale », che non può darsi potestà al Governo di variarla. Alla Repubblica propriamente detta seguirono la Costituzione del 5 fruttidoro, anno III; il Consolato a tempo, 22 frimaio, anno VIII; il Consolato a vita col senatusconsulto 16 termidoro, anno X; quindi l'Impero del 1° Napoleone; allora i Ministeri furono fondati per

atto sovrano. In Francia, il Ministero del tesoro nel 1801 fu istituito per decreto reale, nel 1802 il Ministero della guerra fu diviso in due per decreto reale; nel 1804 la Direzione dei culti fu staccata dall'interno e fu creato il Ministero dei culti.

La restaurazione borbonica sanzionò ordinamenti, per i quali *manebant etiam tum vestigia morientis libertatis*. Ma la Carta costituzionale del 4 giugno 1814, perchè dava, nell'art. 14, la potestà al Governo di fare le ordinanze necessarie alla sicurezza dello Stato, e perchè temevansi le tradizioni delle Assemblee politiche, lasciò nella storia il ricordo del breve governo del Ministero Polignac.

Gli assurdi consiglieri di Carlo X vollero vedere nell'art. 14 una specie di dittatura, di cui si potevano investire in nome della Corona, e senza aspettare la deliberazione delle Camere promulgarono le famose ordinanze, che provocarono la rivoluzione di luglio.

Lo Statuto fu riveduto, le correzioni sono conosciute sotto questa denominazione: *Dichiarazione della Camera dei deputati del 7 agosto 1830*.

L'Assemblea, che chiamò Luigi Filippo al trono di Francia, determinò l'azione del potere esecutivo; mantenne al Governo la potestà di fare i regolamenti ed i decreti per la esecuzione delle leggi; ma aggiunse: *senza poter giammai nè sospendere le leggi nè dispensare dalla loro esecuzione*.

Le ordinanze ed i decreti contrari alle leggi sono incostituzionali; le ordinanze di luglio furono dichiarate un colpo di Stato. Gli storici di quel Governo, che durò dal 1815 al 1830, insegnano che la rovina del Governo dipese dal fatto che quel Governo non volle riconoscere il governo parlamentare, ossia il diritto dei Parlamenti di licenziare i ministri, perchè la giurisprudenza invalsa era questa: che il voto di sfiducia dato al Governo non implicava il licenziamento dei ministri, ma serviva solamente a dare un lume ed un indirizzo alla Corona. I ministri rimanevano presso a poco nella condizione, in cui li vedeva il Fénelon quando insegnava al giovane duca di Borgogna: *non sono che consultori*. Quel Governo era qualche cosa di più de' Governi a Parlamenti consultivi, dei quali parlò Cesare Balbo.

La nostra Costituzione copiò da quella fran-

cese del 1830 l'art. 6 dello Statuto, sul quale io spesso richiamai l'attenzione dei ministri e dei miei riveriti colleghi, perchè dà al potere esecutivo la potestà di fare decreti e regolamenti, ma soltanto per la esecuzione delle leggi: infatti esso reca che tali atti non debbano dispensare dall'osservanza delle leggi, nè variarle.

Bastava che l'Ufficio centrale avesse guardato il limite della potestà regolamentare e dei decreti per avere la dimostrazione evidente, che la Corona, che è capo del potere legislativo, esercita la potestà esecutiva subordinata alla legge e soltanto per l'esecuzione della legge. Perciò contrario alla Costituzione è l'art. 1 della legge, con il quale il Ministero vorrebbe il diritto di disfare per decreto reale le leggi esistenti, i Ministeri, che formano gli organi dello Stato ed altri Ministeri che a svolgimento di altre funzioni dello Stato medesimo furono creati per legge.

L'onor. Crispi, il quale sa che l'articolo 6 della Costituzione nostra fu copiato della Carta francese del 1830, che proclamò la sovranità di Luigi Filippo, non doveva fermarsi a leggere il solo art. 65, il quale dice che il Re nomina e revoca i ministri.

Questo articolo, interpretato nel suo senso letterale, negherebbe il governo di Gabinetto, e la responsabilità del Governo avanti le Camere.

Invece chi può dire in buona fede che la potestà di nominare i ministri significa quella di istituire o di sopprimere Ministeri? La differenza stessa delle parole non consente la concessione dell'Ufficio centrale. La pretesa del ministro dipende da un voto confuso della Camera dei deputati.

Il Ministero, svolgendo la iniziativa regia, aveva proposto un disegno che chiedeva la istituzione di altri due Ministeri. Un deputato notissimo volle proporre un emendamento che fu votato senza esame e quasi con la unanimità dei voti. Questo fatto anomalo non deve consigliare al Governo di rimettere alle pretese ed alle ambizioni delle Assemblee politiche la sorte delle Amministrazioni. La serenità del nostro ufficio conservatore c'impone di provvedere all'avvenire ed alla saldezza degli ordinamenti costituzionali.

Se dopo aver citata la correzione del potere del Governo fatta dalla potestà Costituente francese nel luglio 1830, io corro innanzi a citare i

seguenti rivolgimenti politici della Francia, vieppiù a me riesce facile il dimostrare che il disquilibrio tra il potere esecutivo ed il legislativo turbò l'ordine in quella nazione; e che perciò non bisogna disconoscere la prerogativa del Parlamento ad accrescere o temperare l'azione del potere esecutivo.

La monarchia di luglio, perseverando nello irregolare sistema, ricostituì nel 1831 il Ministero di agricoltura e commercio, e divise in due nel 1844 il Ministero della guerra. Il principio giusto e tradizionale della competenza legislativa fu richiamato dalla Costituzione repubblicana del novembre 1848, in cui l'art. 66 riconobbe tra le prerogative legislative il numero e le attribuzioni dei Ministeri.

Il secondo Impero restituì la potestà al Governo esecutivo; quindi nel 1852 creò il Ministero di Stato e di polizia.

La terza Repubblica si attenne alla tradizione del Direttorio, del Consolato e non a quella della Costituente e della Repubblica del 48.

Il Ministero Waddington, con decreto del 5 febbraio 1879, separò i culti dal Ministero dell'istruzione pubblica; separò dai lavori pubblici le poste ed i telegrafi, e ne fece un Ministero nuovo. Gambetta si difese nella seduta degli 11 dicembre 1881 contro il Ribot, che vivamente lo censurò. Pronunziò alla Camera francese l'argomento preferito di chi si affida alla maggioranza: negate i crediti, se non vi piace. Questa risposta, che al certo ha maggior valore colà dove le due Camere sono elettive, meritò la savia risposta: che implicando il provvedimento la sorte del Ministero, ledeva la libertà della Camera e che non era lecito fondare o sopprimere Ministeri là dove senza una legge non si creava nè un commesso, nè un sottoprefetto.

La legge venuta dall'altro ramo del Parlamento è fondata sulle tradizioni del Consolato, delle due Monarchie borboniche e dei due Imperi. Sotto tali Governi i servizi erano palleggiati dall'uno all'altro Ministero, talchè Garnier-Pagès disse che « ad ogni nuova distribuzione di portafogli i ministri si spartiscono gli affari e gl'impiegati a modo dei barbari, i quali facevano due parti del mantello e dell'armatura del vinto ».

E gli uomini di Stato contemporanei deplorano tuttora la triste condizione del Governo in Francia, ove la maggioranza dell'Assemblea

elettiva impone ai ministri continui cambiamenti nelle Amministrazioni centrali dello Stato per atto di potestà esecutiva.

Ieri presi per caso l'ultimo fascicolo della *Revue des deux Mondes* e vi trovai un articolo del Cucheval-Martigny. Questi deplora l'onnipotenza della Camera dei deputati che fa e disfà i Gabinetti, mentre i ministri fanno e disfanno gli uffici pubblici: « chi potrebbe calcolare, dice lo scrittore, i milioni spesi a pura perdita, in seguito a rimaneggiamenti e cambiamenti di sistemi, conseguenze inevitabili dei cambiamenti di persone provocati dalle competizioni dei gruppi parlamentari? Tutte le Amministrazioni pubbliche sono state successivamente disorganizzate sotto la pressione delle esigenze parlamentari, talora per eliminare funzionari, che erano incorsi nel dispiacere di un deputato, talora per far luogo ai parenti suoi o dei protetti ».

Lo scrittore loda l'Italia che votò leggi, le quali, determinando la condizione degli ufficiali pubblici, oppose una barriera al parlamentarismo invadente.

La salvezza degli ordinamenti costituiti sta nella funzione moderatrice del Senato; e perciò io sono ascoltato ed indovino la mente dei miei colleghi.

Ed io vo' ricordare un precedente che moltissimo onora il senatore Guarneri. Io non aveva il bene di conoscerlo personalmente, quando mi spedì per la posta un opuscolo sulle funzioni del Senato. Egli deplora che il Senato non corregga le leggi che il Ministero, forte del sostegno delle maggioranze, porta a noi all'ultima ora, ricorda persino che vi è il *вето* nella Costituzione, e fa un appello leale a noi, senatori, di esercitare il nostro potere emendativo.

Io sono certo che l'onorevole collega, studioso qual è delle dottrine giuridiche, se sgomberà la mente dall'idea, che la legge addimandi la restaurazione del potere della Corona, si acosterà a tutti coloro che vogliono mantenere l'Amministrazione dello Stato separata dalle venture del governo di Gabinetto, dalle ingerenze parlamentari, e sarà il primo a consigliare al nostro amico l'onore. Crispi che accetti il mio emendamento, perchè sopprimendo il primo articolo della legge, il diritto statuito rimane inalterato e la vita pubblica si avvantaggerà dell'opera dei sottosegretari di Stato.

Ed ora mi rimane a dire dei precedenti del Belgio, che fu detto l'America del continente. Il diritto pubblico di questo paese ha dato a noi molti esempi; talchè nell'ora, in cui si dovette risolvere, bene o male lo dirà la storia, la questione del papato esistente dentro lo Stato laico nazionale, quello Statuto offrì all'esame ed alla imitazione alcuni istituti idonei ad assicurare l'indipendenza religiosa del sommo gerarca della Chiesa.

Anche il Belgio è stato invocato come il paese che permetta ai ministri di fare e disfare Ministeri. Anche codesta latissima affermazione contiene una inesattezza storica.

Parlerò brevissimamente del sistema belga, perchè seggono qui dentro molti, che erano già adulti quando il Belgio, separandosi dall'Olanda, affermò la sua indipendenza.

Una provincia od una nazione che si redime dalla soggezione di un altro Stato, separandosi dal Governo costituito, non trova nel suo insorgere alcun Governo o Ministero. La instaurazione di un Governo provvisorio contiene la prima determinazione dei poteri dello Stato nuovo. Il Governo provvisorio, che deve provvedere al trionfo della rivoluzione, instaura i primi uffici del nuovo Stato nascente.

Il partito nazionale si compose a Governo nell'*Hôtel de Ville*. La potestà rivoluzionaria poi s'installò nell'antico palazzo degli Stati Generali, e fondò un Comitato centrale e Comitati speciali: guerra, interno, sicurezza pubblica e finanza. Questi furono i primi Ministeri intangibili, necessari. Subito fu ordinato il Ministero della giustizia.

Sulle prime il Belgio pensava di potersi unire alla Francia, rompendo i patti del trattato di Vienna. La caduta del Ministero del duca Wellington gli rese possibile la esistenza separata che fece sentire la necessità di creare l'organo della diplomazia: il Comitato centrale ai 17 ottobre istituì un Comitato diplomatico. Fu convocato un Congresso, che, contro i tentativi d'Europa costretti di fare rinunzia delle stipulazioni del trattato del 1815, dovette proclamare la decadenza dalla sovranità del Belgio della dinastia olandese, collegata in amistà ai Romanoff ed agli Hohenzollern.

Il lavoro della Costituente fu preparato dal Comitato detto Commissione della Costituente. Questa Commissione vagheggiò i principî del

1789, talchè sopra quelli dichiarò i diritti del Belgio, rese omaggio alla sovranità della nazione, conciliò le due parti, la liberale e la cattolica, sanzionando la libertà della Chiesa richiesta dall'arcivescovo di Malines e dal giornale *l'Avenir*.

La Costituzione del Belgio sanzionò il sistema bicamerale, ma il Senato colà è elettivo; sanzionò la responsabilità civile e criminale dei ministri, ordinando nello Statuto una legge, la quale fu poi studiata e sanzionata. Per volere fermezza di carattere e probità parlamentare impedì le capitolazioni delle coscienze, non ammettendo i voti coperti dallo scrutinio segreto. Non commise al Senato il giudizio dei ministri, ma alla Corte di Cassazione, che giudicherebbe a sezioni unite. Partendo dal numero irrevocabile dei Ministeri già sorti col nuovo Stato indipendente, negò al Parlamento costituito la onnipotenza parlamentare e volle un Parlamento revisivo.

Istituito il Parlamento revisivo, la Costituente scrisse nella Costituzione un titolo, che manca pienamente nella Costituzione nostra, un titolo, che l'illustre senatore Miraglia avrebbe dovuto consultare. È il titolo che determina le numerose leggi che doveva fare il Parlamento non revisivo, detto: *Disposizione supplementare*. L'art. 139 sanzionò: che in leggi separate e nel tempo più brevemente possibile, sarebbero stati tradotti in legge gli obbietti seguenti: la stampa, l'ordinamento del giuri, le finanze, l'ordinamento provinciale, la responsabilità dei ministri ed altri agenti del potere, l'ordinamento giudiziario, la revisione della lista delle pensioni, i provvedimenti atti ad impedire l'abuso del cumulo, la revisione della legislazione dei fallimenti, l'ordinamento militare, la revisione dei codici.

Tra le medesime non vi è scritta una legge istitutrice di nuovi Ministeri.

L'art. 40 reca che al Re *appartiene* il potere esecutivo come è regolato dalla Costituzione.

L'art. 65 reca semplicemente: *Il Re revoca e nomina i suoi ministri*.

In questo sistema, perfettamente diverso del nostro, in cui il Senato è di nomina regia ed a vita, in cui non vi è Parlamento revisivo, nessun partito nel Belgio ha riconosciuto alla Corona il diritto di disfare i Ministeri, perchè anche la Costituzione nel Belgio, all'art. 67, limita la potestà regolamentare alle sole pre-

scrizioni necessarie per la esecuzione delle leggi, senza poter mai sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro osservanza.

I due partiti, il liberale ed il cattolico, hanno riconosciuto soltanto il diritto alla Corona di fondare qualche altro Ministero, non di sopprimere quelli esistenti. Infatti, in più di mezzo secolo di vita costituzionale, il Belgio, ai 13 gennaio 1837, creò il Ministero dei lavori pubblici.

L'istruzione pubblica, che era alla dipendenza dell'interno, fu conferita, nel 1840, ai lavori pubblici. Nel 1878 il Ministero liberale creò, ai 19 giugno, un apposito Ministero della istruzione. Nel 1884 il Ministero clericale lo soppresse e restituì la istruzione pubblica all'interno; creò invece un Ministero di agricoltura e commercio e dei lavori pubblici.

Ma nessun uomo di Stato si permise di sostenere nel Belgio, che i servizi, che una legge assegna ad un organo dello Stato, possano essere da decreto reale distrutti o trasferiti ad altro organo dello Stato. La controversia nel Belgio è ristretta al solo fatto della istituzione del Ministero della pubblica istruzione: il partito cattolico non lo vuole, perchè la Chiesa reclama l'influenza sulla scuola. Aggiungasi che un Ministero nuovo nel Belgio ha poco da fare, perchè per l'art. 66 il Re ha limitata la potestà di conferire g'impieghi e l'insegnamento pubblico è libero per sanzione dello Statuto.

Noti il Senato, che lo stesso partito clericale, cedendo alle tendenze dei tempi, nell'atto in cui distruggeva il Ministero della pubblica istruzione, creò quello di agricoltura e commercio, perchè il popolo, più che il bene dell'intelletto, chiede la soddisfazione degli interessi economici.

Adunque il diritto pubblico del Belgio, che ha una Costituzione diversa dalla nostra, un Senato elettivo, un Parlamento revisivo, neppure era da invocare. Per fare vieppiù nota la differenza delle istituzioni nostre, ricorderò all'onor. senatore Miraglia, il quale affermò, pur volendo essere favorevole alla legge, come il Governo non possa toccare Amministrazioni sanzionate dalla legge, che la Corte dei conti, riconosciuta nella Costituzione del Belgio, ha consiglieri nominati per elezione. In conclusione, il potere esecutivo non ha potestà di sopprimere per decreti organi ministeriali già esistenti. Neppure ha la potestà di trasferire da

un Ministero all'altro servizi, che per legge già sieno affidati ad un organo del potere.

Ed ora che ho dimostrata sopra il diritto positivo degli altri paesi la non esattezza dell'affermazione che il potere esecutivo in astratto abbia la potestà di creare o sopprimere Ministeri, potrei fare più lungo discorso sopra i precedenti italiani; ma non intendo più oltre intrattenere l'Assemblea, che mi ascolta con tanto favore, perchè ben conosce i precedenti del diritto pubblico nazionale.

Questo soltanto dico: che sulle prime, quando vi era la necessità di distruggere e fondere insieme le Amministrazioni degli antichi Stati, il potere esecutivo si permise alcuna latitudine di atti regi, ma che il Parlamento ridusse il Governo ai giusti limiti delle sue prerogative. Posta la regola costituzionale, che soltanto la legge posteriore può mutare l'antecedente, oggi non vi ha Ministero, che possa essere soppresso o smembrato per azione di questa legge.

Io non ricorderò la legge Bargoni del 1869, non la proposta del Ministero del tesoro ai 27 marzo 1877, non l'interpellanza del senatore Lampertico ai 18 giugno 1877. Ricorderò la dichiarazione del ministro Cairoli ai 18 marzo 1878, applaudita dal Senato. « Io credo - diceva l'illustre mio amico - che l'abbattere o creare Ministeri, portando innovazioni radicali nell'Amministrazione centrale, ecceda i diritti del potere esecutivo, colpisca le prerogative del Parlamento, le quali non possono essere menomate da interpretazioni restrittive ».

Non voglio più discorrere del diritto comparato dei popoli liberi. La nostra legislazione non ci permette di distruggere le nostre leggi senza nuove leggi.

Mi dispenso dal fare una lunga indagine sopra tutte le leggi, che formarono i Ministeri e le loro competenze. La legge 6 luglio 1862, sulle Camere di commercio, agli articoli 2, 27, 29 e 35; la legge 31 gennaio 1864, sulle privilegiate industriali, agli articoli 1, 2; la legge 30 agosto 1868, sui maestri di fabbrica, all'art. 8; la legge dei 20 giugno 1871, sopra la inalienabilità dei boschi; la legge 3 luglio 1871, sui magazzini generali, affermano la esistenza del Ministero di agricoltura e commercio. Tutte le leggi scolastiche assicurano il Ministero della pubblica istruzione; ma non la farò, se il Se-

nato a quest'ora non intenda di rinviare la discussione a domani.

PRESIDENTE. Interrogo il Senato se intende di rinviare la discussione a domani.

Chi vuole il rinvio è pregato di sorgere.

(Non è approvato).

L'onor. senatore Lampertico ha la parola.

Senatore LAMPERTICO. Mi studierò di essere quanto è più possibile breve.

Io non avrei volentieri preso la parola in questa discussione ed ecco il perchè. Perchè nelle grandi preoccupazioni patrie di questi momenti qualunque altro argomento anche più grave, anche più importante non arriva ad occupare l'animo mio.

Mi pare di trovare uditori indifferenti, di essere indifferente io stesso alla parola che suona, ma non è la parola che risponde all'appello del Re e della patria. Ed a quelle sole deliberazioni del Parlamento prendo interesse, le quali, ne avemmo esempi recenti, esprimono i grandi consentimenti nazionali.

Troppo spesso però si è ricordata la risoluzione adottata dal Senato nel 1878 perchè io non abbia il dovere di prendere la parola come allora la presi.

È un precedente assai più del Senato che mio.

Ed è obbligo di cortesia verso chi si compiacque di ricordare opinioni, che per me non sono cadute già in prescrizione.

La risoluzione del 1878, dal Senato adottata con grande pienezza di consenso, era espressa nel seguente ordine del giorno:

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

Questo ordine del giorno fu adottato nella tornata 18 maggio 1878.

E qui mi piace di eliminare subito un'opinione la quale da parecchi oratori venne espressa e che per parte mia crederei di non poter professare senza mancare di vera giustizia verso l'onorevole presidente del Consiglio dei ministri.

Da parecchi oratori si è detto che a grave dissenso col Ministero e particolarmente con chi ne è a capo si esporrebbe il Senato quando non aderisse a questa proposta di legge.

Tanto che la repulsa della legge o persino una modificazione qualsiasi significherebbe sfiducia.

Eppure se persona vi è che abbia mantenuto a queste proposte di legge il carattere che devono avere, carattere eminentemente impersonale, si è questi il presidente del Consiglio dei ministri. Perocchè le stesse opinioni che egli oggi vorrebbe convertire in legge, e precisamente col disegno di legge che ci sta dinanzi, egli professava nel 1868, allorchè era deputato di opposizione.

Oltre di che, se il Governo ci fosse venuto innanzi con provvedimenti non tanto destinati a far parte di un ordinamento legislativo quanto piuttosto ad esprimere la fiducia di cui il Governo ha bisogno nelle gravi congiunture patrie, il Senato li avrebbe senza alcuna esitanza votati, e votati come un sol uomo. Certamente la cosa è diversa quando si parla d'un provvedimento che debba far parte dell'ordinamento permanente dello Stato. Oggi siedono al potere uomini in cui tutti abbiamo fiducia ed io ho certezza che nè punto nè poco abuserebbero delle facoltà che al potere esecutivo si concedano con questa legge.

Ma noi non sappiamo, nella vicenda degli uomini che si succedono al Governo della cosa pubblica, se altrettanto discernimento, se altrettanta discrezione si porterà nell'attuazione di leggi simili da quegli uomini che verranno poi. Ed allora sarebbe vano che un Vallauri ricordasse l'epigramma di Marziale: *Crispos mihi redde, sed priores* (1).

Si è detto che quell'ordine del giorno venne attenuato dalla votazione successiva della legge concernente il Ministero di agricoltura e commercio; non è vero.

È bensì vero che allora il Senato non accolse una nuova riaffermazione del principio ch'era stato espresso in quell'ordine del giorno, ma unicamente perchè la giudicò superflua.

E superflua la rendevano le dichiarazioni di chi allora era presidente del Consiglio dei ministri, superflua la rendeva la dizione stessa della legge.

Ed in fatto le dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri, e la dizione della

legge davano a quelle facoltà, che venivano colla legge deferite dalla legge al Governo del Re, efficacia temporanea soltanto. Ed anzi quel disegno di legge era esso medesimo la più splendida rafferma delle opinioni che allora si sono manifestate dinanzi al Senato, perchè con esso il Governo del Re prendeva l'impegno di presentare coi prossimi stati di previsione appositi disegni di legge sull'ordinamento dell'Amministrazione centrale.

Io non darò un'eccessiva importanza a quell'ordine del giorno, ma neanche l'attenuo.

Non vi darò un'eccessiva importanza perchè esso più che tutto aveva un oggetto speciale, e cioè l'istituzione del Ministero del tesoro.

Non vi darò un'eccessiva importanza anche perchè esso si proponeva di dichiarare soprattutto lo stato di diritto allora sussistente.

Tuttavia alcune delle ragioni su cui si fondava quell'ordine del giorno concernevano non soltanto un diritto, come si dice, costituito, ma anche un diritto da costituirsi.

Ieri si è detto che noi dobbiamo far buona accoglienza a questo disegno di legge, perchè viene a riaffermare in qualche modo ed a dare maggiore pienezza, se è possibile, alla prerogativa regia.

Non è vero.

La migliore guarentigia della prerogativa regia, e ciò attesta la storia, sta nel ben circoscrivere e determinare le attribuzioni e gli obblighi degli uomini i quali concorrono all'esercizio di essa. Male si provvede alla regia prerogativa col lasciare in fatto a questi piena ed intera balia.

Ed a me pare che molti degli esempi, i quali si sono adottati nel corso di questa discussione, desunti che sieno dalla storia del nostro paese o da quella di altri paesi, non si abbia sufficiente cura di porli in relazione coi fatti, che servono a darne ragione e ne stabiliscono la portata.

Dalla storia del nostro paese si desumono esempi di mutamenti fatti ne' Ministeri, non altrimenti che per semplice decreto reale. Sta bene. Ma un esame accurato delle cose ci porterebbe a riconoscere che l'istituzione di Ministeri, indipendentemente da leggi, va cercato in un tempo in cui ancora la patria si stava costituendo nella libertà e poscia nella unità, ma non più quando la patria è costituita ora-

(1) MARTIALIS *Epigramm.* lib. XII, 36, 8, 9:

*Pisones, Senecasque, Memmiosque,
Et Crispos mihi redde, sed priores.*

mai. Ovvero i mutamenti, i quali sono avvenuti per semplice decreto reale, sono però avvenuti come conseguenza di innovazioni legislative, che li rendevano necessari e portavano quindi con sè la giustificazione di innovazioni amministrative.

Così quando nel 1851 si sono estese le attribuzioni del Ministero dell'interno ad altri istituti, si fu in conseguenza della qualificazione, che a questi era stata data di Opere pie, per cui divenivano senza più di competenza del Ministero dell'interno.

Così nel 1861 si sono modificate le attribuzioni del Ministero di grazia e giustizia e culti; ma ciò non era che la necessaria conseguenza delle innovazioni avvenute nelle relazioni tra la Chiesa e lo Stato.

Per gli altri Stati pure non sarebbe per niente esatta la affermazione, che sovente si fa in modo assoluto, essere la istituzione dei Ministeri abbandonata alla mercè del potere esecutivo.

Ciò ha già chiarito con abbondanza di erudizione chi mi ha in questa tornata medesima preceduto.

Come potrebbe asserirsi che il Parlamento inglese sia estraneo alla istituzione dei Ministeri?

Certo che i ministri sono nominati dalla Corona.

Ciò però non vuol dire che il Parlamento sia indifferente, che un'Amministrazione dipenda direttamente da un uomo politico, da un ministro chiamato a risponderne davanti al Parlamento, oppure invece dipenda da un capo permanente e fuori del Parlamento.

La forma con cui il Parlamento inglese esprime le sue deliberazioni in tale materia è diversa da quella che useremmo noi.

Ma la efficacia di quelle deliberazioni non è minore dell'efficacia delle deliberazioni nostre: il Parlamento inglese in tali congiunture propone un indirizzo alla Corona.

E così fin dal 1841 si era nella Camera dei comuni proposto un indirizzo alla Corona per domandare la nomina di un ministro speciale per l'istruzione. E di conformità a quanto si era nel 1866 proposto dal *Committee* dei comuni, nel 1868 il duca di Marlborough, lord presidente del Consiglio nel Ministero Disraeli, presentava un disegno di legge, con cui il Parlamento avrebbe dato facoltà, notate bene, di

istituire un segretario di Stato che tenesse sotto la sua azione e sindacato tutto quanto concerne l'istruzione nel Regno Unito.

E nel 1862 non si è forse chiesta l'istituzione di un ministro per l'istruzione, le scienze e le arti, che ne rappresentasse gli interessi in Parlamento? Nel 1868 non si era proposto lo stesso per tutto quello che concerne l'agricoltura, riunendo così in un solo Ministero tutto quanto in tali materie si trovava diviso fra Ministeri vari? E quante volte non ebbe il Parlamento inglese ad occuparsi della istituzione di un ministro della giustizia?

Ed a questo si ponga mente: che tutte queste proposizioni vennero sempre discusse quanto alla opportunità ed al merito, non mai quanto alla competenza. Si rispose che la cosa non era necessaria, non era utile: non si oppose che il Parlamento non avesse diritto di occuparsene.

Abbiamo quindi veduto il Parlamento inglese dare costantemente una importanza grande al fatto che un'Amministrazione pubblica fosse governata da un uomo estraneo al Parlamento o da ministri. E talora, come, per esempio, nel 1860, in occasione del bilancio dei lavori pubblici, la Camera dei comuni espresse il desiderio che questi fossero amministrati da uffici permanenti e non politici. In altre occasioni invece ebbe a deplorare conflitti dipendenti dall'essere qualche pubblica Amministrazione in mano di uomini non politici, e perciò estranei al Parlamento.

Ed in fatti può veramente il Parlamento essere indifferente alla istituzione di pochi o di molti Ministeri, ed alla ripartizione delle mansioni fra i singoli Ministeri?

Non farò che proporre al Senato alcuni quesiti, che non risolverò io, aspettando che ciascuno li risolva innanzi alla propria coscienza.

Signori senatori, è forse indifferente al Parlamento da cui dipende il dar norma e legge a tutte le *funzioni* amministrative, è forse indifferente il conoscere quali siano gli organi adatti a queste funzioni?

Costituzionalmente poi, se si è accennato al pericolo di una eccessiva diminuzione di Ministeri, non si dee forse pesare, e cautamente pesare le conseguenze di un aumento nel numero dei Ministeri indefinito? Non si dà in questo modo al Ministero un mezzo potente per

dominare la Camera dei deputati principalmente?

E se tanto vi allarma il timore che il potere legislativo usurpi sull'esecutivo, nulla ci preoccupa il contrario pericolo, che il potere esecutivo usurpi sul potere che è nostro? Come si può eliminare un'osservazione, la quale è stata fatta nel corso della discussione, quanto non solo all'unità degli istituti fondati per legge, a cui sagacemente provvede il nostro Ufficio centrale, ma inoltre quanto alle attribuzioni proprie di Ministeri speciali e distinti, quali da molte delle nostre leggi sono presupposti? Che se tali leggi quanto al loro oggetto e alla loro esecuzione presuppongono Ministeri vari con attribuzioni specificate, con competenze bene graduate, come sarà possibile la esecuzione sincera delle leggi medesime, scomparsi che sieno quei Ministeri, ovvero confuse in uno mansioni che eran prima divise?

Tali dubbiezze, mi accontenterò di chiamarle tali, son così gravi, che quelli stessi, i quali parlarono a favore della legge, non poterono sgombrarne l'animo.

Alcuno ha chiesto che fossero tolte di mezzo con ordini del giorno o dichiarazioni.

Altri sentirono il bisogno di dissimulare a se stessi, di rassicurare gli altri, che la legge non ha quella portata che le si attribuisce, che è innocua affatto, che, se volesse significare quello che per altri significa, sarebbero essi i primi ad averne orrore. Secondo essi dunque la legge non significa questo, non vuol dire quest'altro; a che si riduca, non so.

E come dunque? Noi intendiamo di fare una legge dichiarativa, una legge idonea a sopprimere i contrasti altra volta sorti. E faremo una legge simile, una legge, che già fin da ora dà luogo a contraddizioni sì gravi, a sì diverse, sì opposte interpretazioni, legge incerta, male definita, ambigua?

Io penso che dichiarazioni od ordini del giorno non bastino: penso che occorra porre in chiaro la cosa per via della legge medesima.

La legge pone un principio, che, come vedemmo, storicamente, teoricamente non è assoluto così come si asserisce.

Ogni principio costituzionale ha dei limiti: e limiti ha certissimamente il principio, che si vuole affermare con questa legge.

L'Ufficio centrale ha sagacemente riconosciuto

tale necessità, e dei limiti ne ha stabiliti nei suoi emendamenti.

Alcuno li dice superflui, altri li reputa insufficienti.

Non intendo discuterne i particolari.

C'è qualche cosa che sovrasta a tutti gli emendamenti possibili, e questo alcunchè di più alto il nostro Ufficio centrale lo ha sentito bene, e noi dobbiamo renderne all'Ufficio centrale grazie.

Si è la coscienza dei limiti, che getta di sé fulgida luce sull'opera del nostro Ufficio centrale.

Perchè questi limiti potessero segnarsi senza possibili contestazioni, d'uopo era che il Governo accondiscendesse a tracciarli concordemente coll'Ufficio centrale medesimo.

Una volta che questo non si poté fare, arduo, ben arduo diveniva di necessità all'Ufficio centrale il dar forma al pensiero che lo guidava.

Ma bene saremmo indiscreti a chiedere conto all'Ufficio centrale di quello che, a giudizio di alcuno, non giunse a fare, ossia a stabilire tali limiti in modo decisamente fuori di contrasto.

Dobbiamo invece rendere all'Ufficio centrale giustizia del sentimento da cui fu animato, il sentimento della dignità delle nostre prerogative, il sentimento di quella onesta fierezza ed indipendenza con cui noi dobbiamo portare il nostro concorso al Governo del Re.

Mi trovo ricondotto al punto da cui ho preso le mosse.

Se ci si chiedesse un voto di fiducia, nelle contingenze gravi in cui versa la patria, chi non vorrebbe evitare tutto quello che comunque possa scemare autorità ed efficacia al Governo del Re, così dentro come fuori, nel governo della cosa pubblica, come nei Consigli dell'Europa? Che anzi, se la repulsa della legge o modificazioni che il Senato vi introducesse, insinuassero negli animi un tale sospetto, premuniamo pure ogni nostra risoluzione in guisa che chiaramente, indubitabilmente apparisca al cospetto degli uomini di buona fede, che ciò non è.

E quando il Governo del Re chiedesse dal Senato l'adozione di provvedimenti, quali la salvezza della patria richieda, quando il Governo del Re ci chiedga non pure presidio di forze, ma condizione prima di forza, il presidio dell'erario nazionale, il Senato risponderebbe

a una voce, nè io stesso sarei secondo ad alcuno.

Per la stessa Amministrazione centrale avete bisogno di poteri temperanei, straordinari, quali altre volte in supreme congiunture si sono dati? e noi siamo pronti a darli.

Si è quando ci troviamo di fronte a una legge che voi ci chiedete e non sappiamo da chi nelle vicende dei Ministeri sarà posta in atto, si è quando ci troviamo di fronte a una legge, che ha il carattere di legge determinata dalle condizioni della Amministrazione ordinarie e perenni, si è allora, che noi ci fermiamo, si è allora, che la nostra indipendenza legislativa la riacquistiamo tutta.

Al nostro Ufficio centrale non possiamo legittimamente chieder più e meglio.

Nelle difficoltà, che non ha potuto vincere, l'Ufficio centrale pur giunse ad aprirsi una via: ancora più, additò la via che ci condurrebbe a soluzione equa, degna.

L'Ufficio centrale ha posto esso medesimo dei limiti: soprattutto poi ha affermato la necessità di limiti.

Compia l'onorevole presidente del Consiglio dei ministri l'opera riparatrice di cui gli dobbiamo esser grati, la quale ha già iniziato verso il Senato.

Accenno al fatto che particolarmente per opera del Governo del Re, e di chi presiede alla cosa pubblica, il Senato ha già ampia messe e nobile messe di lavoro; accenno inoltre al fatto che stanno davanti al Senato leggi non solamente importanti di per se medesime, ma anche perchè hanno una efficienza diretta sulla pubblica finanza.

Accenno inoltre alla parola augusta che nel discorso stesso della Corona bandì un principio di cui voi vi ricorderete, o signori, che foste in quest'Aula vindici.

Compia l'opera buona il presidente del Consiglio dei ministri ed accolga, se mai venga innanzi, chè io non intendo farmene autore, una proposta qualunque che, pur consentendo nella legge quanto alla necessità di mantenere le attribuzioni del potere esecutivo come del potere legislativo, apra la via a segnare questo limite in modo che tolga i dissidi vecchi anzichè crearne di nuovi.

Quello, che all'Ufficio centrale, per quanto sia stata onesta, nobile, dotta e d'alta impar-

zialità l'opera sua, non era possibile, diventerà agevole.

Nè l'Ufficio centrale solo, nè il solo Governo, camminando ciascuno per la sua via, potrebbero raggiungere la meta pure comune.

Rivolgendovi comune l'opera, come è comune l'intendimento, facilmente, sollecitamente si troverebbero senza più condotti a soluzione concorde.

E tal soluzione avrebbe con molta probabilità l'unanimità del Senato, non solo, ma troverebbe anche grande accoglienza nell'altro ramo del Parlamento.

Signori senatori, voi perdonerete se io non abbia saputo esprimere netto il mio pensiero nella foga di queste parole, che tutto mi consigliava dover essere rapide e brevi.

Ma quello che manchi alla pienezza della dimostrazione sia supplito dalla evidenza dei principi costituzionali, che devono dar norma e legge alle risoluzioni nostre.

Principio costituzionale non vi ha, che stia saldo, e che, al di fuori di ogni contestazione, che sciupa le forze vive e operose della vita nazionale e dell'arringo parlamentare, porti tutti quei frutti, che è capace di dare, se non trova alla sua azione limiti prefiniti e bene determinati.

Così è del principio che intendete affermare con questo disegno di legge.

Senza di che la legge è affermazione costituzionale vana o pericolosa.

Nulla vale o troppo vale.

È destinata a restare oziosa ed indifferente, o altrimenti divenire causa di ben maggiori contrasti che essa non intende avere rimossi.

Se l'Ufficio centrale potesse contare sul concorso del Governo del Re per rivedere con intendimento concorde la legge, noi avremmo segnato un dì memorabile nella storia del governo costituzionale del nostro paese.

Il presidente del Consiglio avrebbe così verso il Senato compiuta l'opera già da lui splendidamente iniziata col riconoscerne l'importanza e l'efficacia legislativa.

PRESIDENTE. Secondo l'ordine d'iscrizione, la parola spetterebbe all'onor. senatore Calenda.

Voci. A domani!

PRESIDENTE. Il seguito della discussione viene rinviato a domani.

Incidente sull'ordine del giorno.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Attesa l'urgenza del progetto di legge portato al n. 4 dell'ordine del giorno, relativo alle *variazioni alla tariffa degli zuccheri, del glucosio e degli altri prodotti contenenti zucchero*, io pregherei il Senato di voler consentire che si discuta domani in principio di seduta, tanto più che credo che questo progetto non porterà una lunga discussione.

PRESIDENTE. Il Senato ha udito la proposta dell'onor. ministro delle finanze, e cioè di discutere domani in principio di seduta il progetto di legge portato al n. 4 dell'ordine del giorno, e conseguentemente votarlo prima di riprendere la discussione del progetto di legge che ci occupa. Se non vi sono opposizioni, questa proposta s'intende accettata.

Senatore ROSSI A. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ROSSI A. Io faccio proposta che la seduta di domani incominci ad *1 ora* anziché alle *2 pom.*

PRESIDENTE. Io sono agli ordini del Senato; però, prima di consentire alla proposta dell'onorevole Rossi A., chiedo all'onor. presidente del Consiglio se non ha difficoltà che la seduta di domani incominci ad *1 ora*.

CRISPI, *presidente del Consiglio*. Impegnato altrove mi sarebbe impossibile trovarmi qui ad un'ora pom.; prego quindi il Senato a voler cominciare la seduta all'ora solita.

PRESIDENTE. Dunque anche domani la seduta comincerà all'ora consueta.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle ore 2 pom.:

Discussione dei seguenti progetti di legge:

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

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;

Istituzione di una scuola normale di ginnastica in Roma.

Prego ora la Commissione permanente di finanza di volere nominare un relatore in sostituzione dell'onor. Brioschi, il quale aveva assunto l'incarico di fungere da relatore del progetto di legge che dovrà discutersi domani in principio di seduta relativo alle variazioni alla tariffa degli zuccheri, ecc. L'onorevole Brioschi ha dovuto improvvisamente partire, nè potrebbe, quand'anche il volesse, ritornare in tempo per domani alle 2 pomeridiane.

Senatore FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI. Semplice membro della Commissione permanente di finanza non posso parlare in suo nome, ma credo di poter assicurare all'onorevole presidente ed al Senato, che domani non mancherà il relatore pel progetto di legge relativo alla tariffa degli zuccheri, ecc.

PRESIDENTE. Sta bene.

La seduta è sciolta (ore 6 pom.).