GIORGIO ARCOLEO

IL GABINETTO

NEI

GOVERNI PARLAMENTARI

NAPOLI
PRESSO NICOLA JOVENE EDITORE
Via Roma 394, e Trinità Maggiore 39
1881

IL GABINETTO

NEI

GOVERNI PARLAMENTARI

IL GABINETTO

NEI

GOVERNI PARLAMENTARI

PER L' AVVOCATO

GIORGIO ARCOLEO

PROFESSORE DI DIRITTO COSTITUZIONALE

(PARTE GENERALE)

NAPOLI

PRESSO NICOLA JOVENE EDITORE

Via Roma 394, e Trinità Maggiore 39

1881

NAPOLI. — Stabilimento tipografico di A. Perrotti e C.
Strada Mezzocannone, n. 104

CAPITOLO I.

IL GABINETTO E LA COSTITUZIONE.

I. Vi ha delle parole in Diritto pubblico, che racchiudono tutta una storia di equivoci e di errori, e alle quali l'uso conserva soventi un significato, che la scienza e la buona pratica delle istituzioni non possono più accettare. Del Governo la Rivoluzione francese fece un archetipo, che rispondesse all'abusata libertà del popolo; lo confuse con lo Stato assoluto; lo considerò come eterno nemico dell'individuo; e distrutto il vecchio, onnipotente per arbitrii e privilegii, ne creò un' altro di getto, umile, anzi ligio alla volontà despotica di tutti. Il Governo, come la Legge, come lo Stato, non ebbe autonomia: la sua forza fu di ripercussione, la sua luce di riverbero: l'esistenza medesima una concessione del popolo. Così una malattia di origine invadeva tutto l'organismo politico; il Potere, avea nell'individuo radice, del pari che la libertà, quasi elementi da lui creati a vicenda o distrutti; il Corpo elettorale era tutto; sua

delegazione l'Assemblea; come di questa il Governo, specchio fedele della maggioranza parlamentare, che a sua volta rifletteva la maggioranza nazionale: strana confusione che da una parte con teorica violenza confondeva due termini distinti, il Corpo degli eletti e quello degli elettori; e dall'altra l'attività dello Stato o, come a dire, la sua facoltà dinamica imprigionava in uno strettoio di espedienti parlamentari, di interessi peculiari, di secondi fini, suscitati dalle viscere stesse del paese e ingrossati e peggiorati dalle lotte dei partiti. Sotto il primo punto di vista nacque e s'insinuò in un'abitudine, quasi incrollabile, il falso concetto di Rappresentanza personale: sotto il secondo, nel Governo non si volle avvertire che un automatico congegno della volontà nazionale espressa nel Parlamento. Gli errori crebbero a misura che più si svilupparono le istituzioni, e per opera di quegli stessi liberali, che in apocrife forme rappresentative carezzavano anche in buona fede principii di assolutismo. Nulla tanto ha impedito la vera educazione politica dei popoli e nulla tanto può nuocere alla vera solidità degli Stati, quanto il credere che il Governo sia destinato sempre più a diminuire di attribuzioni e di forza, a misura che più cresce l'intelletto e la pratica della libertà (1). Opinione questa, non dissimile dall'altra, che lo Stato perda ogni giorno di più qualcosa dei suoi poteri; mentre il contrario dimostrano nel campo storico le statistiche dei bilanci cresciuti per maggiore attività dello Stato odierno, senza

---

(1) Oggi è frase di moda ripetuta, non è molto, in Italia da un ministro dell'interno; senza pensare che la debolezza del Governo è un pericolo per la stessa libertà. — *Amongst a free people the danger always is of too little governmental interference, rather of too much.* Helps, *Thoughts upon Government.* London 1872, p. 29.

eccezione neppure dell'Inghilterra e dell'America—modello la prima di *Self-government* amministrativo, l'altra di illimitata democrazia e d'individui e di corpi locali;— e nel campo scientifico le nuove scienze, sorte oggi e con insolita fecondità sviluppate, che intendono a studiare la maggiore ingerenza dello Stato, sia nell'ordine fisico che intellettuale ed economico della società.

Nè mancarono le solite antitesi, che tradotte dal campo del pensiero in atti, suscitavano rivoluzioni o reazioni. Quì il Governo abbracciava tutto un sistema, l'ordinamento sociale e il politico; e volendosi combattere le forme e le modalità si riusciva ad offendere lo Stato medesimo e la società: risultato di una falsa tendenza, che confondeva la struttura con la funzione, l'ordine costitutivo con l'evolutivo dei poteri, la sfera di azione costituzionale, nel quale poteansi muovere le varie attività, con la sfera di azione penale, nel quale non vi ha più libertà, quando si violi il diritto. Lì, a rovescio, l'organismo del Governo venia ridotto a un singolo organo, che esprimeva la cieca esecuzione, e la cui essenza, come la vita, dipendeva dal beneplacito dell'Assemblea: donde i subitanei cangiamenti e gli sforzi continui a restringere più che si potesse la competenza del Governo, in nome, dicevasi, e a tutela della libertà.

Il Governo ha dei rapporti non pure con la maggioranza parlamentare, ma con lo Stato; se politiche le sue tendenze, giuridica occorre sia la sua base (1).— Oggetto di questo studio è sorprendere e studiare tali rapporti, non di rado falsati o sconosciuti da certa scuola democratica, che trova anche dei proseliti nei partiti così detti moderati, ed alla quale, per timore di parere

---

(1) Sul carattere del Governo come potere dello Stato v. Gerber *Grundzüge des Deutschen Staatrechts*, dr. aufl. Leipzig 1880, p. 19 e seg.

reazionaria mancò talora il coraggio di affermare i grandi principii di ordine e di legalità.

Per usare una frase tedesca, oggi molto in voga, il Governo non altrimenti che lo Stato deve essere ordinato secondo il diritto (1). Comprendo che più facilmente può costruirsi una base giuridica allo Stato, in quanto esprime tutela e garanzia delle persone, degl' interessi e delle attività — scopo supremo e che alcuni, esagerando, dissero il solo ed unico dello Stato; — che la politica pervade tutta la sfera di azione in che si muove il Governo; donde l'inevitabile influenza diretta del popolo, con le elezioni, coi partiti, con le associazioni, e con la stampa: ma ad ogni modo non può lasciarsene la funzione o, che più importa, l'esistenza medesima in assoluta balìa della maggioranza, sia nazionale sia parlamentare.

Il dogmatismo teologico sulla creazione dal nulla

---

(1) La scienza tedesca ha il merito di avere cercato lo elemento giuridico nell' ordinamento dei poteri pubblici. Certo nel rapporto politico è sovente molto corriva a opinioni un po' assolutiste, che risentono delle tradizioni dello Stato tedesco; e nel rapporto scientifico tende a costringere in formule troppo sistematiche il contenuto abbastanza complesso del Diritto pubblico, concedendo poco alla varietà delle condizioni storiche dei popoli: ma sarebbe desiderabile che la s'imitasse nella tendenza di emancipare le libere istituzioni da molti pregiudizii democratici; tra i quali primeggia quello che rignarda il Governo, e che pone come suo limite solo la volontà del partito; mentre occorre anche cercarlo nella legge. Solo così può aversi un dritto di Governo corrispondente ad uno Stato giuridico: ove il Governo non voglia considerarsi come nudo Potere esecutivo dipendente dai voleri dell'Assemblea, ma come vigile e assiduo rappresentante della personalità dello Stato.

Stein L. *Die Verwaltungslehre* vol. I. *Die vollziehende Gewalt.* Stuttgart 1869, p. 294-98.

si è riprodotto pur troppo nel dogmatismo politico: non fu riconosciuto alcun precedente storico, positivo nell'ordinamento politico: la Costituzione non *garantiva, creava* di pianta le istituzioni. — Il Governo, secondo che veniva espresso nella Dichiarazione d'indipendenza americana, deriva i suoi giusti poteri dal consenso dei governati. — Nulla di più semplice in apparenza, di più pericoloso in realtà. Se quel principio fosse vero o potesse applicarsi, avremmo il despotismo dell'anarchia: non più il diritto, come suprema norma e tutela: ma la legge, come formalità dell'oggi, che può domani la maggioranza cancellare, sostituire e modificare, non secondo ragione, ma secondo il capriccio del numero: (1) — il potere di polizia un'usurpazione, chè la facoltà delegata non può impedire e reprimere la facoltà delegante: — l'uso della forza pubblica illegittimo, contro la pubblica volontà che insorge, vindice dei suoi diritti, anzi meglio dei suoi poteri: — il capo dello Stato non avrebbe il diritto di resistere agli eccessi della maggioranza, nè di sciogliere la Camera: — l'amministrazione dovrebbe dipendere direttamente dal popolo: — la base del funzionarismo spostarsi dalla gerarchia di Stato in un sistema elettivo. So bene che in pratica la politica, per forza stessa di cose, ha evitato gran parte di tali conseguenze, ma la scienza ha il dovere di segnalarle, anche quando riesca impopolare o paia illiberale.

II. Il Governo di uno Stato non deriva la sua esistenza dal consenso del popolo, come il Governo di una

(1) Con tale illimitata sovranità legislativa non è conciliabile in pratica il rispetto alla legge. — *Da aber die Gesellschaft nie den ernsten Willen einer Selbstbeschränkung hat, so bleibt die* « ACTUNG VOR DEM GESETZ » *nur eine theoretische.* — GNEIST, *Der Rechtsstaat.* Berlin 1879, p. 167.

famiglia non lo trae dalla volontà dei figli. L'uno è fondato sulla natura della società, l'altra su quella dell'uomo: è inerente alla condizione della vita individuale e sociale, allo sviluppo delle attività, al mantenimento dell'ordine, al benessere comune. Il consenso può modificare la forma; non crea il Governo.

Questa distinzione parrà sottile, ma è vitale: un popolo può riconoscere o non un Governo, ma non può disfarlo, appunto perchè non l'ha fatto: può limitarne le funzioni, ricondurlo, se fuorviato alla sua sfera, non mortificarne l'organismo: e se lo tenta, suo danno; perchè mentre il popolo crede distrurre il Governo, come nemico che ha di fronte, se lo trova riprodotto e più despotico in seno: nè vi ha Governo peggiore che quello che il popolo voglia far da sè stesso.

Ma non bisogna esagerare: il Governo secondo diritto porta implicita la sanzione e l'approvazione del popolo nel suo esercizio: l'elezione o il consenso designa in un modo o in un altro quelli che son chiamati a esercitare i poteri prescritti da una legge di natura. Espediente necessario in questo è la maggioranza, che trova un limite, in quanto non può conferire a un Governo poteri, che non sieno nei fini e negli oggetti legittimi di quello, e non sieno necessarii allo sviluppo del benessere del popolo. Ciò sarebbe un'usurpazione di potere, una tirannide, un'oppressione (1).

I concetti di maggioranza onnipotente, di rappresentanza personale, di sovranità popolare, di meccanica divisione e subordinazione di poteri, che parvero frutto di una feconda rivoluzione, cospiravano invece a distrurre la idea di un vero Stato liberale. Sorgente

---

(1) Seaman, *Le Système du gouvernement américain* trad. Hippert. Paris 1872, p. 173.

e punto di partenza per tale indirizzo non fu un Governo nel senso di espressione elevata dell'organismo dello Stato, che rispettate le guarentigie fondamentali di autonomia amministrativa subordina a se la società; apparve invece come superiore unico potere il legislativo: e il Governo fu degradato a esprimere la mera funzione esecutiva. Ciò rivela la stessa terminologia usata dalla Rivoluzione francese, che assegnava il còmpito legislativo all'Assemblea nazionale, l'esecutivo al Re, il giudiziario ai giudici. Solo sotto Napoleone alla parola esecutivo si sostituì *gouvernement:* non si giunse che più tardi alla parola *Potere.* Nondimeno restò sempre l'erroneo principio: come lo Stato è non più che un organo dei complessi interessi della società, il Governo non è che semplice istrumento di una più alta volontà, operi in nome del Re, dell'Imperatore, e del Presidente. Esso non ha così in realtà vita propria; ma la riceve dall'alto e dal di fuori. La maggioranza, a misura che più si senta assoluta padrona della vita stessa dello Stato, perde la tendenza a limitarsi con freni proprii (1). Il limite allora non può venire e non si cerca che dall'esterno, epperò dee riescire o debole o violento. Vince chi ha più forza a colpire o a resistere: si va così non al risultato di un vero sistema costituzionale; ma ad un despotismo, quale che sia il nome, dittatoriale, anarchico, parlamentare.

Come la sovranità del popolo esprime il supremo principio del dominio della società sopra tutte le cose, così il concetto dell' *Esecutivo* esprime dominio del

---

(1) Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland.* Berlin 1879, p. 343 n.° 33 — p. 172. Svolge il concetto della mancanza di garanzia giuridica nell'ordinamento politico francese nel Cap. VII. *Die negation des Rechtsstaat in dem Staatswesen Frankreichs.*

Governo sopra le singole attività. Tale sconvolgimento dell'idea giuridica di uno Stato costituzionale dal quale seguono falsi criterii sulla legge e il decreto, sulla legge e il bilancio, riesce alla violenta negazione di uno stabile ordinamento politico. Pur troppo tale vizio radicale si è esteso a tutti i paesi del Continente, in ispecie ai latini, fino ai piccoli Stati, che son riusciti ad ottenere una caricatura del parlamentarismo; oltre che in continue altalene di nuove forme di Governo e di nuovi Gabinetti esaurisce la forza della Nazione e mette capo di nuovo alla dittatura o all'anarchia.

Ma la società onnipotente che distruggeva il Governo centrale finiva con lo sconvolgere anche l'idea del Governo locale; che fu concepito ed alterato non come svolgimento delle funzioni dello Stato, compiuto per centri di attività locale, ma come sostituzione od opposizione al medesimo Stato.

L'informe edificio del Governo, quale l'avea creato in un periodo caotico la Rivoluzione screpolava da più lati. Si era voluta scalzare la base giuridica: ma la politica non reggeva.

Un invincibile dissidio sviluppavasi tra il Governo, quale lo volea la maggioranza e il Governo quale venia modificato dalla natura stessa delle cose. A quella maggioranza che creava i poteri mancava il sostrato amministrativo: per lunga desuetudine la società sdegnava aver cura diretta delle cose sue; in mano al regime assoluto avea abbandonato la direzione di tutto, anche di quello che la riguardava più da vicino: ora, per inerzia, pur riconoscendosi onnipotente, l'abbandonava in mano al Governo.

Al Costituzionalismo continentale manca quel *Selfgovernment* tradizionale, che fece grande e forte l'Inghilterra. Il popolo sovrano mentre considerava il Go-

verno come sua creatura gli consentiva un'esercito permanente d'impiegati e di soldati (1). Così da un lato si volle un Governo la cui esistenza dipendesse dall'assoluto volere della maggioranza: dall'altro si dovè accettare anzi subire a'servigi del Governo una polizia, un'esercito, una burocrazia, inconciliabili con le altalene parlamentari (2). Un'esercito permanente in cui signoreggia la gerarchia, difficilmente si aggioga ai capricci di una variabile maggioranza: la polizia è avvezza a obbedire a un comando personale: tutti gl'interessi della burocrazia dimandano di essere garentiti contro gli urti dei partiti. Così avvenne in tempi anormali che il Governo degradasse il Parlamento; e in tempi normali che un partito arrivato al potere fosse costretto a governare con una burocrazia od un esercito ostili nella monarchia, o a crearsi un dittatore nella Repubblica.

L'accentramento fu una violenza del Governo contro le pretensioni del parlamentarismo: il Potere legislativo concesse nulla nel campo politico; il Potere esecutivo usurpò tutto nel campo amministrativo. Lo stesso fenomeno si riprodusse nei rapporti locali. Come al posto della sovranità dello Stato si era sostituita la sovranità del popolo, e n'era venuta l'onnipotenza di un individuo re, imperatore o dittatore: così invece di una temperata autonomia regionale connessa allo Stato si volle un'assoluta indipendenza e ne venne da ultimo

(1) Gneist, op. cit. p. 174.

(2) Specialmente la burocrazia: mentre i radicali la ritennero per dottrina un vecchio arnese dell'assolutismo, riuscirono in pratica a darle maggiore sviluppo. Lo nota il Brater per la Francia repubblicana del 1848. V. Bluntschlis' *Staatsworterbuch*. Zurich 1872, vol. I. p. 364. — Per l'esercito v. Cox, *Institutions of english Government*. London 1863, p. 629.

per reazione l'onnipotenza di prefetti, di sotto-prefetti, d'impiegati.

Le forme politiche non spostarono di un capello questa necessità di contraddizioni. La Repubblica stessa francese non fu che uno stadio di transizione. Lo spirito del Governo rimase monarchico; autoritario da un lato, mentre dall'altro la società si riserbò il suo dritto di rivoluzione, di stabilire con periodica vicenda un nuovo Governo, verso il quale dopo due, cinque, dieci, venti anni riprodurre i medesimi corsi e ricorsi.

Ciò sopratutto avvenne in Francia. Nessun Parlamento seppe raffermare la fiducia negli ordini costituzionali: nessuna dinastia potè costiture uno stabile Governo da conciliare la Chiesa, l'esercito, le classi sociali. Quello che è rimasto attraverso tanti mutamenti — la costruzione amministrativa del primo Napoleone, — non è bastato a impedire nuove crisi, appunto perchè non era in armonia col sistema rappresentativo; donde un dualismo del quale si ravvisano i danni in quasi tutti gli Stati di Europa.

III. Il male è nelle radici. Si parla comunemente di progresso, di libertà, di redenzione delle *masse*, di classi dirigenti, di riforme politiche, sociali, economiche, amministrative, pur mantenendo sotto apparenze liberali un vecchio fondo reazionario. Basta esaminare gli elementi principali che dovrebbero formare un vero sistema costituzionale.

a) *Lo Stato.* — La rivoluzione è avvenuta, frettolosa, spesso cieca, in tutto quanto concerne l'esteriorità o la procedura; congegni elettorali politici o amministrativi, privilegi di assemblee, meccanismi di partiti, proclamazioni formali di libertà in ogni senso: ma la reazione resta inavvertita e tanto più pericolosa in

tutto quanto riguarda intimamente l'organismo giuridico, la legge, lo Stato, la guarentigia dei singoli diritti, le giurisdizioni. L'errore comincia dal concetto stesso del Governo costituzionale; ravvisato in quello ordinamento, nel quale un maggior numero o minore di cittadini partecipino a' pubblici poteri — ciò che ne esprime il lato formale; — e non piuttosto nell'ordinamento in cui si ottenga la tutela giuridica di tutti. Ai poteri non si può da tutti partecipare, quale che sia il metodo del suffragio: ne resteranno escluse classi numerose di minori, d'indegni per pena, di sussidiati dalla carità pubblica, a non parlare di donne, di analfabeti, o di militari, pei quali l'uso finora fu assai limitato, e non è certo poco grave la controversia (1). Ma sia comunque sviluppata la democrazia, lascerà sempre un largo margine per l'ostracismo di molti dalla partecipazione ai pubblici poteri. Se in questo solo consistesse il Governo costituzionale non sarebbe davvero un grande progresso: sussisterebbe trasformato, ma non meno ingiusto nella sfera del potere, il feudo, il monopolio, il privilegio. Nè troverei ragione perchè tutti in un ambiente democratico non debbano, esclusa ogni eccezione, esercitare il voto e il potere; e giustificherei gli sforzi o gli eccessi di chi vorrebbe la sua quota nella grande e comune eredità sociale.

La rivoluzione in permanenza sarebbe, come a dire, lo stato fisiologico di un vero Governo costituzionale, più liberale a misura che più si muovano tutti gli elementi della società. Ma ben altro è il vero. Allora ciascuno è libero quando sa che la propria attività trova un limite ed una guarentigia: limite che è intimamente connesso alla tensione della sua libertà: guarentigia

(1) V. Palma, *Corso di Dir. Costituzionale*. Pellas 1877, vol. II. cap. I.

che è espressa dalla tutela giuridica. Quello varia secondo la condizione peculiare degl' individui: questa è eguale per tutti. Io non posso votare, perchè non ho il discernimento o la coscienza indispensabili all' esercizio di tal diritto: ma io debbo essere garentito sol perchè sono cittadino, nel più ampio senso della parola. Così il Governo costituzionale risponde ai bisogni di tutti: non ha esclusivismi: non può aver nemici, altro che in quelli che stanno fuori della legge. È evidente che per questa tutela sia indispensabile lo Stato. Non è qui luogo a trattarne secondo questa dottrina o quella: uscirei dal mio còmpito, che è unicamente, di guardarlo nei nuovi rapporti col sistema costituzionale. La funzione dello Stato si allarga a misura che occorrono maggiori norme giuridiche per le attività sempre più sviluppate. Si crede invece il contrario e si vuole esteso il suffragio, estesa l'autonomia locale, e ristretto poi lo Stato, come se al di fuori di esso operassero senza alcuna attenenza le attività politiche ed economiche. Ma già l'equivoco è nella idea che si ha dello Stato, quasi che i comuni e i centri locali e le assemblee medesime fossero di natura diversa, anzi opposta; e il maggior lavoro in un sistema parlamentare dovesse intendere a combattere l'influenza dello Stato (1). E non sanno i liberali che in tal modo combattono la tutela giuridica delle libertà. Si scambia l'ingerenza con l'usurpazione, l'organo del diritto con l'arbitrio.

Si volle far la scienza col frasario vecchio: la ragion di Stato non rappresentò una suprema esigenza che soprasta ai capricci delle Assemblee e del Potere esecutivo, ma tutta la violenza dell'assolutismo; e i so-

(1) V. Gneist, *Der Rechtsstaat*. Berlin 1879. §. *Die politische bedeutung des Self-government* p. 63.

stenitori di quella ragione furono chiamati illiberali. Si volle esser pratici e si divenne dottrinarii: chè il Popolo, la Nazione, concepiti fuori o in antitesi dello Stato, divenivano un'astrazione. E parve essersi concesso molto allo Stato quando lo si ritenne un organo politico, mentre è tutto l'organismo politico (1). Uno Stato concepito e formato così non può dar luogo a un Governo forte: perchè questo invece che poggiare sopra una ferma base giuridica è abbandonato alla corrente politica: gli mancano i caposaldi nell'amministrazione e nella polizia, che restano avvolte nel volgare odio o dispregio per lo Stato. Nè mi si accusi qui di autoritario; lo sono quelli che inneggiano agli ordinamenti liberi e li vogliono fondati non sul diritto, ma unicamente sulla politica, e fraintendono anche questa, in quanto, a guardarla in fondo, ha sempre il diritto per presupposto. Camminando per tale sdrucciolo si è venuto a conseguenze che repugnano ai veri principii di una libera Costituzione. Lo Stato ha vita precaria, la quale viene prorogata annualmente dalle Assemblee, che concedono coi bilanci il diritto alimentario, salvo a negarlo se credono. Nè lo Stato avrebbe dritto a sussistenza in quest'ultimo caso, contro il volere dell'Assemblea: sarebbe incostituzionale, despotico un Governo che gli consentisse i mezzi di vivere: i cittadini sarebbero nella facoltà di rivendicare, con le proteste e col diniego al pagamento delle tasse con l'agitazione legale, anche con la rivoluzione i diritti fondamentali della Nazione, rappresentata legittimamente dall'Assemblea: che qui consisterebbero nel combattere il diritto fondamentale dello Stato a sussistere. La dottrina e la pratica liberale avreb-

---

(1) V. l'errore di quel punto di partenza in Spencer, *Essais de Politique* trad. Burdeau. Paris 1879, p. 164-67.

bero in questa ipotesi l'alto ufficio di agevolare la dissoluzione di tutti gli organi dello Stato, la diplomazia, l'amministrazione, l'esercito, in omaggio a un voto parlamentare (1).

b) *La Legge.*—La legge stessa è deformata nel suo carattere: non ha altro fondamento che la politica. Il che si chiama pure liberalismo ed è autoritarismo. Un tempo si disse *sub lege Rex* e si ripete ancora in Inghilterra: nel Continente la formola è altra: *ex populo lex*. Già il più grave difetto è in questo, che le leggi stesse organiche non hanno vita stabile che in apparenza, in quanto i mezzi per attuarle sono provvisorii: i servigi pubblici possono in un momento di vertigine essere disorganizzati da un voto dell'Assemblea. Ma vi ha dippiù: nel vasto campo dell'amministrazione la legge non è atta a impedire gli arbitri della politica: nè si accusi solo il difetto della responsabilità dei pubblici funzionarii: chè manca l'organismo giuridico delle funzioni. E non ha schermo il governante contro l'Assemblea; chè questa fa la legge e pare che faccia anche il diritto;—nè l'amministratore contro il governante, perchè questi è sussidiato dalla maggioranza; e, responsabile tanto in massima, riesce affatto irresponsabile in pratica;—nè il cittadino contro l'amministrazione, perchè non trova una sfera di giurisdizioni nella maggior parte delle sue attività.

Un Governo secondo legge non ha fra noi tradizioni. Mancò sempre il concetto di un *diritto comune* come è in Inghilterra, che abbraccia i rapporti pubblici e i privati e costituisce la guarentigia di tutti. Tale diritto ha il carattere di perpetuità, mentre per noi la

---

(1) V. Arcoleo, *Il Bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*. Napoli 1880. Cap. I.

legge si presenta sotto aspetto di mutabilità secondo la virtù cieca dell'urna. E va notato che il *common law* preesisteva al Parlamento, al Gabinetto, ai partiti. Sin quando prevaleva la regia prerogativa, sin dai tempi di Enrico VI si distingueva un Governo politico secondo la legge, in antitesi con un Governo regio secondo la personale volontà della Corona (1). Presso la più parte degli Stati liberi del Continente non esiste un ordine superiore giuridico: tutto si accentra e giustifica nella così detta Sovranità del popolo. Il Governo secondo la legge si risolve facilmente in Governo secondo la politica, quando la legge non abbia valore in un Diritto fondamentale, ma nel solo criterio formale della maggioranza. In tal modo il meccanismo rappresentativo non presuppone un organismo giuridico, anzi soventi è in contrasto, e pare non mai tanto sviluppato il costituzionalismo quanto nei casi in cui prevale, contro lo Stato e contro il diritto comune, il volere dell'Assemblea. O almeno si guarda superficialmente a questo, senza discernere, se mentre si conserva od esplica la forma, se ne vada via la sostanza.

c) I Partiti. — Tali gravi difetti rendono difficile l'ordinamento di un buon Governo, il quale per giunta ne trova altri nella stessa sfera politica. A non citarne che uno, basta osservare solo quel lato, che riguarda i partiti. Questi non sono costituiti da noi in modo sincrono allo sviluppo delle forme parlamentari, delle funzioni dello Stato, e delle attività sociali. La ragion di esistenza, lo scopo di un partito, e non occorre citar quale, chè in questo si assomigliano tutti, non è il complesso della vita dello Stato e delle reali

---

(1) Gneist, *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche.* Berlin 1867, vol. I. p. 462.

condizioni della società, ma il mero e semplice Potere esecutivo: o il Governo nel senso più ristretto di questo o quel gruppo di uomini che debbano esercitarlo. Donde i gretti fini, e le guerre guerriate alla spagnola nel campo parlamentare e le infeconde o acri discussioni e gl'interessi preposti ai principii, e le evoluzioni che col pretesto di trasformare deformano caratteri, opinioni, istituzioni. E ne restan tagliati fuori i pochi difensori leali della vita dello Stato che son chiamati reazionari, e i pochi e soventi ideali difensori di pretesi diritti sociali, che si dicono i più liberali tra tutti. Poichè lo scopo delle discussioni nell'Assemblea è meno il riconoscimento del diritto per mezzo di leggi fatte e da farsi che la conquista del potere, la vita parlamentare si riduce a un formalismo. L'esempio venne di Francia a tutta Europa: sin dal 1814 si sviluppò una sistematica opposizione che consistea nel negare quello che affermava il Governo o viceversa; meta e fine della quale era il potere da acquistar con la forza: e quello che faceva il Parlamento verso il Governo, facevano le società secrete contro lo Stato (1). Non è quì luogo a studiare l'organismo dei varii partiti nel Continente: importa solo segnalarne il difetto comune: che essi per lo più non rispondono allo stato presente della Costituzione e della Società. Si potrebbe anzi affermare che

---

(1) Venedey, *Iohn Hampden und die lehre vom gesetzlichen Widerstand*. Dr. aufl. Duisburg 1865 p. 102 e 134. L'autore esagerando un po' a favor di tedeschi e inglesi dice dei francesi: Essi hanno battuto altra via. Hanno carezzato la forma, tenuto per accessorio lo spirito. Si son posti al di fuori della legge, elevati sopra di essa, epperò hanno sbarbicato delle radici il rispetto verso la legge. Per nessun partito — e il Governo medesimo è un partito — vi ha in Francia qualcosa di più alto che il momentaneo successo politico: p. 96.

i partiti in Germania hanno un valore più reale che presso noi e in Francia. Lì rappresentano questa e quella tendenza, ma il fine ultimo è consolidare lo Stato germanico secondo alcuni; o emanciparlo dal feudalismo o politico o religioso o militare secondo altri. La vita del partito si sente connessa intimamente alla vita dello Stato o della Società; le stesse scuole e riforme economiche e politiche o finanziarie esprimono lo studio più o meno fecondo, ma insistente dei più gravi problemi, che agitano la Società germanica presente. Vi ha non nego molta dispersione di forze, troppo libero esame, mancanza di quella disciplina, che può condurre a una vera altalena dei partiti al Governo: ma la base politica di essi è più vera che tra noi, come più soda è la base giuridica dello Stato. Si sta molto indietro ancora nello svolgimento delle istituzioni parlamentari; il feudalismo è ancora abbarbicato alle radici stesse della vita pubblica germanica; ma in gran parte ciò dipende dalla condizione speciale di quei popoli: debbono ancora risolvere gravi problemi riguardanti lo Stato e la Società prima di venire a quelli che si riferiscono all'ordinamento dei pubblici poteri, ai metodi parlamentari (1).

Tuttavia si accenna a stabilire qualcosa di durevole come sostrato del costituzionalismo: mentre presso noi si eleva sempre più l'edificio e si arricchisce di

(1) Basta accennare al partito conservatore che non ha nulla di comune nè col Torismo inglese, nè col Legittimismo francese; democrazia e parlamentarismo sono idee straniere, esotiche: rifiutano ogni transazione coi principi liberali, tuttavia hanno un gran merito: si considerano come i servitori dello Stato, e trasformato questo ne subiranno e forse accetteranno le fasi.

V. Cherbuliez, *L'Allemagne politique depuis la paix de Prague*. Paris 1870, p. 131.

ornati, senza saper poi se occorra rifarlo dalle fondamenta. L'ordinamento dei partiti da noi risente ancora degli ultimi anni del secolo XVIII: ma in politica come già in ogni sfera di attività, l'anacronismo esprime atrofia. Le distinzioni di nomi si moltiplicano, come delle scuole filosofiche all'epoca bizantina: distinzioni astratte in modo che non si possa veder davvero chi giovi o nuoccia allo Stato, o se riguardo a questo sieno altrettanto vertiginosi i moderati o i progressisti. In Francia oggi si è quasi al punto che ogni partito rappresenta non già una nuova tendenza nell'orbita costituzionale, ma una nuova forma di Governo. E così manca al buon Governo una solida base perfino nei partiti, e non è sperabile neppure un Gabinetto, che risponda almeno nella forma al meccanismo dell'Assemblee parlamentari (1).

IV. Del Governo parlamentare non si ha in tal modo che la impalcatura, alla quale può adattarsi questa o un'altra decorazione. Nè vi è da far differenza sostanziale tra la forma monarchica o repubblicana, conservatrice o radicale: chè a tutte manca il vero principio organico di diritto. Basta dare uno sguardo alle varie istituzioni. Esse, nel concetto comune, derivano una dall'altra con una gradazione più o meno complessa che va dal popolo allo Stato. Intanto si parla di orga-

(1) E ciò perchè di fronte all'armeggio dei partiti non esiste uno stabile ordine giuridico amministrativo. Manca quell'unità di scopo che produce poi l'unità del Governo com'è in Inghilterra. « *Beide Parteien haben sich als regierungsfähige Parlamentsparteien in England erst entwickelt, nachdem das Verwaltungsrecht und die Verwaltungsjurisdiction vollständig ausgebildet waren; beide Parteien waren auch über diese Grundlangen* JEDERZEIT EINIG. »

GNEIST. *Der Rechtsstaat in Deutschland.* Berlin 1879, p. 246.

nismo di poteri: e la dottrina assume trovare quello che nella pratica non esiste punto.

Il sistema rappresentativo, com'è comunemente concepito, falsa il concetto di Potere, di attribuzioni. L'assemblea dipende interamente dal Corpo elettorale: il Gabinetto dell'Assemblea, l'Amministrazione dal Gabinetto, e con un circolo vizioso i cittadini dall'amministrazione, contro i cui abusi per lo più non trovano schermo o tutela. Il Capo dello Stato è collocato al vertice della piramide, non perchè ne sia la forza, ma per compiere l'euritmia del disegno. Nè ciò paia esagerazione; accenno a dottrine ammesse da tutti i più noti scrittori di Diritto pubblico e professate dai più chiari statisti nelle Assemblee. Il Corpo degli eletti rappresenta gli elettori: — il Gabinetto rappresenta la maggioranza parlamentare, o come altri disse è il comitato esecutivo della maggioranza (1): — il Capo dello Stato rappresenta l' implicita delegazione della sovranità popolare. Nè occorre fare distinzione di suffragio universale o limitato; di sistema bicamerale, di Presidenza o di Monarchia. Il Capo dello Stato e il suo Consiglio devono sempre obbedire ai voleri dell'Assemblea, questa ai voleri della Nazione. Così la ragion di essere di tali Poteri è al di fuori di essi; nè si muovono per virtù propria, ma per l'impulso che viene dall'esterno. A rigor logico il Re o il Presidente non può spiegare un' influenza diversa dal Gabinetto: non può dimetterlo, nè far

---

(1) Sotto diverso punto di vista osserva uno scrittore: « Vi è un sapore rivoluzionario in questa sentenza. « Il Gabinetto è un comitato della Camera. » Bisogna correggerla, affermando che il mandato di questo comitato non è più imperativo di quello che lo sia il mandato dei deputati. »

LAUGEL, *L'Angleterre politique et sociale*. Paris 1873, p. 199.

valere la sua autorità in alcun caso: il Gabinetto non può tener ferme nei limiti della legge le norme del bilancio o dell'amministrazione contro l'iniziativa parlamentare, che con le Commissioni o con le pressioni dei singoli deputati voglia usare il suo diritto di onnipotenza: e a sua volta l'Assemblea non può resistere alle correnti di piazza, alle istanze degli elettori, all'urto degl'interessi locali. Manca quindi quella forza di resistenza, che è garanzia di un potere contro le usurpazioni di un altro, o meglio si sviluppa una resistenza rivoluzionaria ad uso francese, invece che una legale ad uso inglese: e il Governo a sua volta diviene artefice di disordini, di violenze, si fa ribelle esso medesimo (1). Così è la mancanza di una coscienza della sovranità della legge, più che l'istinto dei popoli, che crea la rivoluzione, tanto più pericolosa oggi in quanto è dissimulata nella forma. La Costituzione pare abbastanza soda all'esterno: ma i germi ribelli pullulano al di dentro. Il popolo, è vero, non irrompe più nell'aule parlamentari, come i *sanculotti* di Parigi; l'Assemblea non abolisce il Ministero, come quella del 1794; non decapita il Re come quella del 1793: ma se è cessata la violenza materiale, dura ancora la morale, anzi viene giustificata nei nostri usi costituzionali.

Comprendo inoltre che la prudenza politica, il tatto, la necessità di un *modus vivendi* attenua molti di tali inconvenienti: ma io vorrei che la deferenza delle persone divenisse virtù delle istituzioni. Nè questa credo verrà, finchè l'azione elettorale significhi esercizio di un diritto a partecipare ai poteri, senza che vi sia il sostrato

---

(1) V. Venedey, Op. cit. Svolge largamente tal concetto di resistenza nei due capitoli III. *Revolutionäres Widerstand*, p. 101—140 e IV *gesetzlicher Widerstand*, p. 144—206.

di un dovere, (come se la libertà potesse sussistere senza il limite) finchè l'azione parlamentare esprima il diritto di creare il Governo, di mutarlo, di avvilirlo, senza coscienza di quelle restrizioni, che impone la sfera di attività legislativa, ben diversa dall'esecutiva; finchè l'azione governativa sconfini oltre la sua competenza e col pretesto di una nominale responsabilità turbi la influenza legittima del Capo dello Stato, l'indipendenza del giudizio dell'ordine giudiziario, la legale pratica amministrativa. Nella vita politica si vien perdendo il senso della legge; non l'ha il Governo, perchè la sua forza riconosce nel numero: non l'Assemblea, perchè essa può fare e disfare il diritto: non la Nazione, perchè non si crede mai tanto sovrana, che quando può mutare le istituzioni.

Ho creduto notare questi concetti, non per smania di facili sintesi o di vaghe censure, ma perchè servano di precedenti alle varie questioni, che sorgono intorno alla natura, alle attribuzioni, ai limiti di quell'organo politico, che riassume il Governo e che col nome di Gabinetto o Consiglio di ministri è parte importantissima dell'odierno sistema costituzionale. Onde è bene studiarne le origini e la forma presso i principali Stati rappresentativi.

V. In Inghilterra, dopo il lento ma fecondo periodo di gestazione, che ebbe termine nella fortunata rivoluzione del 1688, apparvero a un tratto compiuti nella pienezza delle loro funzioni, i due organi principali di un libero ordinamento, il Governo ed il Parlamento. Al Consiglio privato o meglio ai diversi corpi consulenti seguì il Gabinetto: alla prerogativa regia il Parlamento: all'ordinanza la legge. Nessuna lotta di poteri fu mai tanto anomala nelle sue fasi, tanto feconda nei risultati. Nessun

sistema di scienziato s' impose all'opera dello statista: eppure come per forza ingenita si perfezionò l'organismo dello Stato, da resistere, più che ogni altro a qualsia urto di vicende e di tempi.

Quello che va notato è la cresciuta energia del Governo dopo il 1688 e lo studio che ebbe l'Assemblea a garentirlo sempre più e rispettarlo con insistenza certo maggiore di quella, che usavano le Assemblee del Continente per abbatterlo o sfiduciarlo. È uno dei caratteri distintivi della Costituzione inglese: non si crede sicura la libertà se non sia forte il Governo: che se il Parlamento rivendica l'indirizzo della cosa pubblica sottraendolo all'arbitrio della Corona, gli è per consentirlo e confidarlo all'opera del Gabinetto.

Ma vi ha tutta una serie di forme rudimentali prima che si venga all'organismo del Gabinetto. Come nell'ultimo periodo di fronte all'Assemblea sorge un Comitato esecutivo, così nei primi di fronte al *Magnum Consilium* del Re era sorto il *Consilium privatum, assiduum, ordinarium*, che ebbe da principio funzioni legislative giudiziarie, amministrative: fu spesso strumento dell'arbitrio regio, e poi riconosciuto dal Parlamento promise rispetto al diritto comune. E i due elementi son rimasti, sebbene trasformati: ed oggi espressi in due formole che racchiudono il valore di tutto il sistema parlamentare inglese — *the King in Council* — *the King in Parliament* (1). Nè è a credere che il Gabinetto sia nato tutt' a un tratto dal Consiglio privato. In seno a questo si erano venuti man mano sviluppando gli organi principali della nuova istituzione. An-

(1) V. il raffronto in Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht* ecc. Berlin 1867: prima del sorgere del Gabinetto, vol. I. p. 637, e dopo: vol. II. p. 660.

zitutto il *privy Council,* sebbene dipendesse dalla Corona serbò la vecchia tradizione germanica, secondo la quale il Consiglio era un limite all'onnipotenza regia, a differenza della tradizione franca nella quale ne rappresentò lo strumento in forma feudale (1). Da sua parte il Parlamento intese sempre a limitarne i poteri, finchè nella lotta contro la Corona costrinse questa a scegliere del Consiglio alcuni membri, che fossero responsabili dinnanzi al Parlamento. La scelta dei consiglieri cessa man mano di essere arbitraria ed irregolare: poichè essi debbono rispondere dei loro atti all'Assemblea la condizione è mutata: non sono più i servi della Corona, ma i mandatarii dell' Assemblea. Già in questo c'è l'embrione del Gabinetto.

Poche cose, osserva il Macaulay, sono più curiose dell'origine e del progresso del potere così detto del Gabinetto. Fin dai tempi antichissimi il Re era assistito da un Consiglio privato, il quale deliberava intorno ai più gravi ufficii ed affari di Stato. Pure la molteplicità nuoceva alla speditezza: nelle supreme necessità la Corona non poteva rivolgersi che ai pochi: così in seno a quel corpo numeroso venivasi, per forza stessa di cose, formando un Consiglio più intimo. Il difetto si manifestò spesso nelle persone, ligie e servili alla Corona; e furono fin d'allora notati dal Bacone: ma grandi vantaggi cominciarono ad esplicarsi dall'istituzione, che si venne considerando come parte integrale dell'ordinamento politico, sebbene non mancassero i politicanti all'antica, che seguirono a combatterla come incostituzionale e pericolosa (2). Il Ministero così detto della *Ca-*

---

(1) V. su questo Rotteck und Welcker, *Staatslexicon*. Leipzig 1864 v. Minister, vol. II. p. 58 e seg.

(2) Macaulay, *Storia d'Inghilterra, trad. Giudici*. Firenze 1859, vol. I. p. 199.

bola non fece che rafforzare quest' ultima opinione. Ma la trasformazione della Monarchia produsse anche quella del Potere esecutivo.

Se ne videro i primi segni durante il regno di Guglielmo III. Fin dal 1696 si iniziò la pratica che il Gabinetto dovesse sorgere da un partito: e si stabilì la distinzione tra il Gabinetto e il Consiglio privato, che venne escluso dalla direzione delle gravi faccende dello Stato (1). Non mancarono tentativi posteriori, nei quali parve violato il principio; sia che il Gabinetto non risultasse omogeneo, di un partito, sia che non esprimesse la maggioranza della Camera (2). Erano gli ultimi sforzi della Corona per riprendere, almeno in parte, il suo potere personale, che oggi può dirsi affatto scomparso. Nondimeno il Gabinetto fin dal regno di Guglielmo III cominciò a funzionare e s' impose come una suprema necessità ai partiti, sia che stessero al potere

(1) L' *Act of Settlment* votato dal Parlamento per regolare lo avvenimento al trono della Casa di Annover nell' art. 4 definì i limiti del Consiglio privato, che avea subìto una profonda modificazione dopo il sorgere del Gabinetto. Hallam, *Storia Costituzionale d' Inghilterra, trad. ital.* Torino 1855, vol. IV. p. 146.

(2) M. E. Halsall, *Diplomatic Review*, Oct. 1874, ha delineato quali punti salienti del periodo che corre dalla morte di Carlo I. al Regno di Anna, e donde risultano le trasformazioni lente del *Privy Council*, che prima avea la pienezza del potere esecutivo, nel *Cabinet*: la lettera di Carlo II, (24 Febr. 1849) in cui riconosce la necessità di governare secondo l'avviso del Consiglio privato; la cresciuta competenza di questo nell'epoca dell'esilio e poi nella Restaurazione monarchica (1660); l'altalena continua del Re che viola la promessa nel 1667, la riprende nel 1679, l'abbandona poi: il mutamento di Guglielmo III, che crea prima il Gabinetto nel 1696 e gli sostituisce poi con una legge l'antica usanza del Consiglio privato: finalmente la nuova legge di Anna (1706) che abroga la precedente. V. Le Play et A. Delaire: *La Constitution de l'Angleterre*. Tours 1875, vol. II. p. 186, 187.

o all'opposizione. E si delinearono nettamente i tre grandi principii del Governo parlamentare. 1. La norma che impone la unanimità politica nel Gabinetto. 2. La pratica di simultanei cambiamenti dell'intero Gabinetto, come risultato della sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare. 3. L'officio del primo Ministro come un mezzo di perfezionare l'organismo amministrativo e di assicurare lo sviluppo di una politica, che fosse accetta insieme e al Sovrano e al Parlamento (1).

Il Governo, fortificato dalla fiducia della maggioranza, intese man mano a limitare sempre più l'influenza del Re, che sostenevasi sopra un nucleo di amici devoti, i quali formavano una specie di secondo illegittimo Gabinetto, che pretendeva assumere l'alta direzione dello Stato. Avveniva non di rado che alcuni ministri per conservare la protezione della Corona singolarmente contrastassero certi atti, che avevano collettivamente approvato in seno al Gabinetto. Nè a cessare il cattivo uso valsero proteste o reclami; quanto la sapienza e l'autorità di chi chiamato dalla fiducia del Re al potere, intese a conservarlo immune dalla influenza dinastica, come dalle piccole chiesuole parlamentari, fondate sopra interessi personali. Bastò l'incontrastata superiorità del Pitt, appena divenuto *Premier* nel 1783, per dare efficacia ed unità d'intendimento al Gabinetto. Non mancò talora il Re, come durante il Ministero di Granville a ritentare la prova d'influire sul Parlamento mediante i suoi favoriti; ma la resistenza incontrata confermò l'usanza divenuta norma: che ogni opera intesa a scindere l'unità del Gabinetto dovesse ritenersi incostituzionale e ingiusta. Tutto questo si sviluppò man

(1) Todd, *On parliamentary Government*. London 1869, vol. II. p. 102.

mano, del pari che la pratica del ritiro o del cambiamento totale del Gabinetto; mentre da principio sostituivasi a capriccio, senza criterii per pura influenza personale, ora un membro ora un altro. Il primo caso di mutamento accadde in occasione che re Giorgio I. salì al trono; come il primo esempio di dimissione del Gabinetto in seguito a voto contrario della Camera lo diede Roberto Walpole nel 1741 (1). Fu allora che il primo ministro, invece di credersi ligio al favore personale della Corona, riconobbe la sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare. La regola si estese dappoi all'intero Gabinetto, solo al 1782, quando lord North, malgrado le esitanze del Re, e la mancanza di ogni precedente dichiarò solennemente; che egli non potea più stare al suo posto dinanzi ad una Camera, che non gli avea consentito piena fiducia (2). Che se qualche ministro è rimasto nella susseguente amministrazione; (come allora nel 1782 Lord Turlow quale Cancelliere del Re: o Lord Palmerston come segretario di guerra dal 1709 al 1820, e degli esteri dal 1830 al 1841 con la breve lacuna del gabinetto Peel 1834-35) ha dovuto per serbare la fiducia della Camera dichiarare il suo pieno accordo col Capo del nuovo Gabinetto (3).

---

(1) Homersham Cox, *The Institutions of english Government*. London 1863, p. 246, 249, 251.

(2) Il Todd comincia la sua storia parlamentare d'Inghilterra da quella data, che dice memorabile per la costituzione del Gabinetto. V. *On parliamentary Government* vol. I. p. 27. Lo Gneist similmente fissa al 1782 il principio di un vero Gabinetto scelto secondo il criterio dei partiti, da formare un termine medio tra il Capo dello Stato e l'Assemblea. V. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin 1879, p. 62, 164.

(3) Todd, *On parliamentary Government*. London 1869, vol. II. p. 113, 114, n.ª I.

L'ufficio del primo ministro non si profilò decisamente nell'organismo del Gabinetto che assai tardi, verso la metà del secolo passato. All' epoca dell' avvenimento al trono della casa di Annover il Governo parlamentare era stabilito, in quanto che dalla Corona e dal popolo si era consentito un accordo tra la libertà di opinioni e il mantenimento della Monarchia: ma il Gabinetto, quale espressione di questo accordo era in uno stato d'infanzia. Nella direzione dello Stato prevaleva, ove volesse e potesse, il Re anche dopo la rivoluzione del 1688; ed è dimostrato dalla presenza sua nei Consigli, ritenuta come fondamentale e indispensabile; uso che venne man mano abbandonato, sia per l'occasione che offriva l'ignoranza della lingua in Giorgio I; sia perchè all'influenza del re veniva sostituendosi quella del partito, dal quale il Gabinetto sorgeva. Era evidente che questo dovesse avere un capo riconosciuto, atto a stringere in forte unità le varie attività ministeriali: ma anche quì al bisogno non provvide norma di legge, o riforma o regolamento: ma il tatto, la sapienza politica, l'incontrastata superiorità del Walpole, che s' impose come una necessità alla Corona, al Parlamento e ai membri del Gabinetto.

Egli cadde combattuto, biasimato, minacciato perfino di processo: ma oltre ai risultati della sua politica lasciò fissata nell'uso la condizione di primo ministro, che si mantenne salda malgrado la mediocrità dei successori, finchè il Pitt la rafforzò poi del suo genio e del suo esempio.

Questo ufficio di primo ministro segna una delle fasi più importanti della storia del Gabinetto: rappresenta quella temperata autonomia che è indispensabile in ogni libera istituzione: toglie la immediata e personale direzione dalla Corona; evita in parte le pressioni

della maggioranza sul Gabinetto; può comporne le discussioni interne o ravvalorarlo all'occasione con nuovi elementi; il che per altro si usò raramente in Inghilterra, quanto si abusò nei paesi del Continente. Nè regole giovano o ricette politiche per raffermare quell'autonomia, che dipende dalla capacità del Capo del Gabinetto e dal suo carattere (1), senza di che egli per primo è costretto a piatire i favori della Corona che lo nomina, o come avviene il più delle volte, — modello, l'Italia — quelli della maggioranza, che lo sostiene. Lo sviluppo dell'officio del primo ministro, ha grandemente contribuito al perfezionamento del Governo costituzionale. Con una sapiente gradazione la personale autorità del sovrano sotto il sistema della prerogativa si ecclissò, dando luogo alla supremazia del primo ministro nel sistema parlamentare. E un' altro vantaggio n' ebbe la condizione complessiva del Gabinetto, che senza quella prevalenza riconosciuta in uno dei suoi membri sarebbe stato in continuo dissenso e attrito di poteri (2). Nondimeno, e non deve parere strano in Inghilterra, quell'ufficio non è ancora riconosciuto dalla legge, nè dalla Costituzione; ed eminenti uomini di Stato, come Lord Lansdowne (nel 1829) hanno potuto dichiarare che niente sarebbe tanto funesto e incostituzionale, quanto il riconoscere per atto del Parlamento l'esistenza di tale ufficio; il quale però deve riguardarsi come materia di privato accordo e di consuetudine (3).

---

(1) Walpole soleva consultare i colleghi singolarmente, secondo il ramo speciale di amministrazione, ma faceva quasi sempre da se in quanto riguardasse la politica generale del Governo. Todd, op. cit. vol. II. p. 123.

(2) Stanhope, *Life of Pitt.* vol. IV. p. 24.

(3) Todd, *Op. cit.*, vol. II. p. 139.

Il principio della solidarietà complessiva del Gabinetto ha come presupposto l'unità d'indirizzo, la quale si desidera non poche volte nel Ministero del Continente, dove non è raro trovare che uno dei suoi membri prevalga al Presidente o cospiri nella Camera o nella stampa contro di lui: ma è mantenuto rigidamente in Inghilterra (1). Può esservi bene qualche membro nel Gabinetto che abbia prima aderito ad un partito diverso: ma dal momento che ha accettato lega il suo onore al programma dei suoi colleghi — Tutto quello che il paese esige dai pubblici uomini quando essi agiscono insieme, è che essi debbano *idem sentire de republica;* che in tutte le gravi questioni accolgano le medesime vedute, che in materia di politica sia interna o esterna sieno animati dalle medesime convinzioni e dalle medesime simpatie (2).

Non vi ha alcuna norma, perchè il capo del Gabinetto sia dell'una o dell'altra Comera, o perchè occupi questo o quell'altro decastero. Tuttavia, malgrado alcune eccezioni, dal 1806 in poi la posizione del primo ministro è invariabilmente connessa con quella di primo Lord della tesoreria. E ovemai venga assunta da

---

(1) Homersham Cox, *The institutions of the english Government*, London 1863, p. 256.

(2) Disraeli, *Speeches on the Conservative Policy of the last* 30 *Years*, London 1868 p. 341. In un discorso, 30 Gennaio 1855, l'on. Disraeli combattè acremente la mozione contro il Ministro della guerra, sostenendo il principio della solidarietà del Gabinetto nella qnestione sulla condotta per la guerra di Crimea. Ora è divenuto metodo abituale che il Presidente sacrifichi qualche ministro innanzi alla Camera, per rafforzarsi o carezzare gruppi contrari: che il Disraeli censurava vivamente come proposta il cui obbietto è rendere un membro del Gabinetto il capro espiatorio (*the scapegoat*) *of a policy*, della quale l'intero Gabinetto è responsabile. Ivi p. 33.

qualcuno, che occupi un elevato posto militare si vuole una rinunzia, come avvenne pel Duca di Wellington, che nel 1828 chiamato a comporre il Gabinetto si dimise dall'ufficio di comandante in capo, in omaggio alla giurisprudenza parlamentare, che non tollera sia raccolto nelle stesse mani il supremo potere politico e militare.

È del primo ministro rispetto al Gabinetto, quello che del Capo dello Stato rispetto al Parlamento: non ha possanza a dir proprio, ma influenza: e il progresso del Governo parlamentare consiste appunto nel sostituirsi di questa a quella. Ciò non toglie che in casi speciali la Corona faccia valere il suo discernimento personale; o che il primo ministro riassuma o dirigga tutte le funzioni del Gabinetto. Nè è già sottrazione ai poteri dei singoli membri, ma complemento. Il suo voto non conta più che gli altri: ma il suo consiglio preponderva a misura della sua capacità. In un Gabinetto come quello presieduto dal Peel dal 1841 al 1846 nessuna decisione, che avesse qualche importanza, venia presa nè preparata, nè disegnata, in un dicastero senza che quegli ne avesse personale conoscenza. In tali casi, dice il Gladstone, non vi ha al mondo cosa sì grande che proietti ombra sì piccola, e non vi ha uomo che eserciti tanto potere, senza che abbia alcun titolo formale o prerogativa (1). Certo riesce talvolta pericolosa simile influenza: e quando chiuda secondi fini non è solo mancanza al dovere, ma tradimento e bassezza. Come il Gabinetto collocato tra la Camera e il Parlamento deve a entrambi eguale rispetto, così del pari il primo ministro, termine che lega gli altri membri al Sovrano, dove ad essi eguale lealtà.

---

(1) W. E. Gladstone, *Questions Constitutionnelles*, trad. par Gigot. Paris 1880, p. 302.

Se la Costituzione, secondo il Bagehot, è il complesso armonico degli elementi *imponenti* ed *efficienti*, essa ha più che in ogni altro ordinamento politico impresso tale carattere nel Gabinetto. «La Regina è solo alla testa delle parti imponenti; il primo ministro alla testa delle efficienti. Seguendo l'adagio comune la Corona è la sorgente degli onori, l'ufficio del Tesoro è la sorgente degli affari (1).»

VI. Il Gabinetto inglese incarna il vero tipo di un Governo costituzionale, perchè è sorto quando era già delineata la sfera dei pubblici poteri, la propria azione, la responsabilità. E si noti com'esso sia l'ultima istituzione nell'ordine dello sviluppo. Vi è tutta una storia di forme politiche, prima che si arrivi al Gabinetto, il quale raccoglie il frutto di quella lenta ma feconda elaborazione dal 1215 al 1688. Basta accennare le date principali.

Nel 1264 avviene la trasformazione degli ordini sociali in ordini politici: si ha l'embrione dei due rami del Parlamento. Nel 1295 si proclama il principio, già più volte dichiarato, ma soventi manomesso, che solo la Nazione per mezzo del Parlamento ha il diritto di votare imposte. Nel 1377 si esplica il sistema bicamerale col predominio della Camera alta, destinato a cessare man mano che diminuisce il potere personale della Corona. Nel 1360 si crea la istituzione dei giudici di pace; vero *selfgovernment* giuridico che racchiude il principio cardinale di uno Stato costituzionale: — ad ogni attività corrisponda una giurisdizione. — Al posto del potere esecutivo allora esorbitante e personale si sosti-

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. Gaulhiac. Paris 1869, p. 16.

tuisce il giudiziario, che in pari tempo è politico ed amministrativo ed esercita autorità di comando, mercè cui ottiene l'adempimento degli obblighi imposti da legge; autorità di tutela sulle amministrazioni locali; autorità di vigilanza sulla vita sociale. Così esiste un' amministrazione secondo legge, quando ancora non è sorto un Governo secondo i partiti (1). Nel 1628 si vota la Dichiarazione dei diritti che limita il potere regio e proclama la libertà fondamentale e l' autorità del Parlamento. Nel periodo dell'ultima lotta contro gli Stuardi si svolgono i grandi principii; della prerogativa della Camera bassa in materia d'imposta; della responsabilità e del diritto di accusa contro i consiglieri della Corona; della facoltà del Parlamento di deporre il Capo dello Stato se fedifrago. Ultimo a esplicarsi in tale lunga evoluzione dell'ordinamento politico inglese è il Gabinetto: ma in questo appunto è la sua forza.

Non occorre trovar dei freni contro di lui, come nel Continente; questi preesistono. Vi ha la legge, il Parlamento, la prerogativa regia, l'autorità giudiziaria, un'amministrazione giuridica ed autonoma, che bastano a temperare gli eccessi dei partiti, quando questi saranno sviluppati in modo da contendersi l' acquisto del potere. Anzi passa un secolo prima che questo avvenga, dal 1688 al 1782. Durante tal periodo vi ha un Gabinetto costituito sopra una base parlamentare, ma

---

(1) Giustamente osserva lo Stein che in un paese come l'Inghilterra, il Governo distinto dall'amministrazione facilmente personifica il partito signoreggiante. In tal caso la sola guarentigia è nella indipendenza della giustizia, che lì ha un significato ben diverso che nel Continente. Non rappresenta solo una salvaguardia contro l' influenza del principe, ma contro il Governo di partito.

Stein L. *Die Verwaltungslehre* vol. I. *Die Vollziehende Gewalt.* Stuttgart 1869, vol. I. p. 201.

che non dipende dai voleri della maggioranza. Era un altro stadio di elaborazione, necessario perchè i partiti si educassero, si trasformassero da dinastici in parlamentari, si distinguessero non fittiziamente per legami a questa o a quella dinastia, a questa o a quella classe sociale, ma per diversità di tendenze nello studio e nell'applicazione delle riforme. Il principale pericolo—quello che minaccia sempre gli Stati del Continente—del Governo di partito era allontanato dall'organismo amministrativo. Esso non si sviluppò che quando già era assicurata la indipendenza di tutti gl'interni organi amministrativi dalle influenze partigiane — Ci sia un Gabinetto Wigh o Tory al potere, esso potrà improntare il suo stampo in nuovi progetti di legge, in nuove proposte di bilancio, in nuovo indirizzo della politica estera: ma rimarranno integri e rispettati gli organi dell'amministrazione nei vari rapporti di Polizia, Finanza, Milizia, Chiesa (1).

Stretto da tali limiti il Gabinetto può bene considerarsi come il perno della Costituzione. Nè è senza significato l'identità che oggi il linguaggio esprime tra esso ed il Governo (2).

Esiste fondato quasi sul *common law* senza let-

---

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht mit einschluss des Heeres, der Gerichte, und der Hirche.* Berlin 1867 vol. I. p. 640.

(2) — Noi oggi chiamiamo il Consiglio dei ministri, corpo riconosciuto dalla Costituzione, e sconosciuto dalla legge, col nome di Governo. Diciamo il Governo di Gladstone o di Disraeli. Può ancora ricordarsi il tempo quando tale parola non si usava, quando « Governo » comprendeva l'azione di Re, Camera dei Lord, Camera dei Comuni, e quando di quegli uomini che erano immediati consiglieri della Corona si diceva solo « ministri ».—

Freeman, *The Growth of the english Constitution.* Leipzig, 1872, p. 164.

tera di leggi e di Statuti; e come questo è riconosciuto quale necessaria e fondamentale espressione della libertà, così esso è accettato quale forma, in cui s'incarna la volontà dello Stato, ossia della Corona e del Parlamento. Chè anzi durante due secoli il Gabinetto è stato combattuto nella legalità della sua esistenza. Nessuna attribuzione gli è officialmente riconosciuta, e ancora è in nome del Consiglio privato che son dirette alla Nazione tutti i proclami e le ordinanze (1). Così neanco è determinato il numero dei suoi membri, sebbene alcuni sieno omai fissi perchè rispondenti a bisogni permanenti dello Stato (2). Avviene nel Gabinetto e con più intensità quello che nel Bilancio; l'elemento variabile si trasforma in elemento fisso, quando la sfera di attività dell'uno e la cifra dell'altro rispondano a nuove esigenze della Società, che diventano doveri dello Stato (3).

---

(1) Nè paiano strani i seguenti rapporti.—Secondo la legge e il nome il ministro dirigente sembra il Presidente del Consiglio privato: invece è il lord della Tesoreria: nominalmente hanno un dritto di voto tutti i membri del Consiglio; realmente i soli membri del Gabinetto. Nominalmente forma il Consiglio un collegio di membri eguali: ma realmente il capo attuale del Gabinetto ha un voto preponderante, che gli altri in caso di conflitto devono collettivamente o individualmente accettare o ritirarsi. — Gneist, *Gesetz and Budget*. Berlin 1879, p. 50.

(2) Tal numero non è formalmente promulgato: il che sovente nocque all'esercizio del sindacato del Parlamento, costretto all'alternativa di raccogliere la responsabilità sui capi più eminenti o di chiedere alla Corona, donde le fosse venuto consiglio. Todd, *On parliamentary Government*. London 1867, vol. II, p. 144.

(3) V. questa tendenza illustrata storicamente presso Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, Berlin 1867, vol. II. In rapporto al Gabinetto § 47, p. 669 e seg.; in rapporto al Bilancio § 68, p. 832 e seg.

Già da mezzo secolo tutte le riforme legislative finanziarie, amministrative, attuate in Inghilterra hanno avuto per risultato una più larga azione del Potere centrale e hanno messo sotto la sorveglianza e in gran parte anche sotto la direzione del Gabinetto la gestione di presso che tutti gl'interessi pubblici (1). Man mano che si è allargata la base del Gabinetto cresce la difficoltà della competenza dei suoi membri nei vari rami di amministrazione: ma a questo ha provveduto la pratica inglese, emancipando dalle altalene ministeriali gli ufficii permanenti, destinati a conservare una salda amministrazione al Gabinetto. Si è andato oltre sino a creare dei nuovi decasteri in forma di comitati permanenti (come quello dell'amministrazione locale e dell'educazione pubblica creati il 1870), di cui il presidente solo è membro del Gabinetto e responsabile. Così si è trovato un temperamento tra le necessità politiche del partito e le necessità giuridiche dell'Amministrazione. Ed è la nota distintiva del Governo inglese da ogni altro del Continente.

VII. Il Ministero non ebbe in Francia sviluppo storico: non si coordinò a precedenti, come in Inghilterra. Preesisteva il nome sin dal secolo XVII: ma le funzioni erano accentrate dapprima nelle mani di un solo, come ai tempi di Richelieu e Mazzarino, poi del Re sotto Luigi XIV. « Non è del mio interesse, dicea costui, scegliere a quel posto uomini di qualità eminenti: non è mio disegno dividere con essi la mia autorità ». Si mutò poi di congegni: ai segretari di Stato si sostituirono sette consigli speciali, sottoposti ad un

(1) Block, *Dictionnaire général de la Politique*. Paris 1873, v. II v. Ministres p. 213.

consiglio di reggenza; « affinchè, dicea l'ordinanza innovatrice, gli affari sieno regolati piuttosto, per un concerto unanime che per autorità ». Ma il concerto a nulla giovava senza una responsabilità propria, senza il sindacato di un'Assemblea. Cosicchè si tornò ben presto al sistema dei segretari di Stato, mutato poi in quello di un primo ministro col duca di Borbone e col cardinale Fleury, e poi di nuovo nell'altro del potere personale del Re sotto Luigi XVI. Per quante riforme si facessero, erano inefficaci: si alternarono ministeri, ma inutilmente. Un Governo, nel senso inglese non potea sorgere, perchè mancavagli un sostrato d'istituzioni: così che quando scoppiò la Rivoluzione, non trovò un organismo da rinsanguare, ma un meccanismo da distrurre.

Qui, come in molti altri punti, il Costituzionalismo francese si affermò e svolse per antitesi e contrapposti. L'idea del Governo e con essa anche dello Stato naufragò tra i fiotti della marea radicale, che montava dalla piazza, minacciando fino le radici stesse del Potere. La tradizione stimolava la falsa tendenza: governare, pareva sinonimo di despotizzare: il nome stesso di Ministero risvegliava il ricordo di tutti gli arbitrii e gli eccessi dell'assolutismo. Epperò l'Assemblea intese a isolare sempre più il Capo dello Stato, raffigurandolo nemico della libertà, e invece di raffermare tra se e lui un legame col sistema di Gabinetto, secondo accennava l'esempio inglese, dispose che i ministri non dovessero scegliersi tra i suoi membri: riservò a sè stessa la facoltà di statuire sul numero e la divisione dei decasteri: e l'amministrazione dei fondi dello Stato, con violento quanto inefficace congegno, sottrasse al Ministero per attribuirla a un particolare organo, dipendente dall' Assemblea e dal Comitato di finanza

(Legge 22 Aprile e 25 Maggio 1791), Era tutto un piano di attacco contro lo stesso Governo, considerato come un ostacolo alla libertà, invece che tutela e sostegno (1). Non si avvertì che l'eccesso dello stravincere potea riuscire da capo all'impotenza.

L'Assemblea non si limitava a esercitare un'ispezione immediata sull'amministrazione, ma se ne immischiava essa medesima per decreti speciali ed isolati, che ostacolavano senza tregua l'azione del Potere esecutivo e riducevano i ministri allo stato di nulla operare, senza precedente autorizzazione (2). La diffidenza sin d'allora si elevò a sistema, che oggi pur dopo tante prove d'esperienza, falsa ancora e snerva le nostre istituzioni. Fin la nomina volle rivendicare a sè l'Assemblea: il Ministero divenne schiavo dei 22 comitati dei rappresentati che costituivano, legiferavano, discute-

---

(1) Mme de Stael, *Considérations sur la Revolution française*, 2.ª partie, chap. XXVIII.

Era strano che mentre si copiavano tante forme parlamentari dall'Inghilterra si ripudiava l'organismo del Gabinetto del pari che quello del Bilancio, i due caposaldi di quella Costituzione, ai quali cercò invano il Mirabeau di richiamare l'Assemblea, corriva ad escludere dal suo seno i ministri, a negarne persino la utilità.

V. Hermile Reynald, *Mirabeau et la Constituante* Paris 1872, Cap. V. *Organisation*, p. 238-54.

(2) La Costituzione non applicata del 1793 era anche più strana; l'Assemblea dava implicito mandato al Consiglio esecutivo di nominare fuori del suo seno gli agenti in capo dell'Amministrazione generale della Repubblica Essi non poteano formare un Consiglio, *erano separati, senza rapporto immediato tra loro*, nè poteano esercitare alcuna autorità personale (Cost. 1793, art. 66, 67, 68).

L'erroneo criterio riproducevasi, come è solito in Francia, anche sotto forma di Governo diversa. La Costituzione 14 Gennaio 1852 nell'art. 13 dichiarava « i ministri non hanno alcuna solidarietà tra loro ».

vano, eseguivano. Falsato l'indirizzo, l'onnipotenza parlamentare francese (che implica omaggio cieco alla brutalità del numero, tanto diversa dall'inglese che inciude ossequio ai diritti fondamentali) non si arrestò che quando un decreto della Convenzione (1° Aprile 1794) abolì il Ministero, e gli sostituì un Comitato di salute pubblica! «I ministri hanno ancora troppa influenza: o lasciano far tutto al Comitato e allora riescono inutili, o vogliono agire e sono dei concorrenti importuni.»

Epperò si sopprimeva il Ministero e si ponevano in sua vece dodici comitati in dipendenza da uno centrale, i quali non erano che gli stessi Ufficii dell'Assemblea. Nè meglio giovò a costituire il Governo, quantunque così paresse nella forma, l'opera della Costituzione del 1795, che ristabilì il Ministero col suo difetto di origine, (la nomina, le funzioni, la competenza dipendeano affatto dal Direttorio); nè la Costituzione dell'anno VIII che la scelta concesse al primo Console, nè molto meno la imperiale. La responsabilità era fittizia, come debole l'azione, come incerta la esistenza, come mutabile e ristretta e servile la competenza (1).

---

(1) Dal testo della Costituzione (A, VIII, art. 151, 152, 153) e da quella del primo Impero si argomenta che i ministri non erano che puri agenti responsabili solo verso il capo dello Stato, indipendenti dal sindacato legislativo.

Riassumendo; il Potere esecutivo in Francia ebbe dapprima il carattere di un Corpo amministrativo, dipendente anzi schiavo del Potere legislativo: poi rappresentò una parte di questo, esercitata dai membri medesimi dell'Assemblea; da ultimo un interesse di partito: chè il Direttorio non era che delegazione di un partito, per servizio degli elettori: finchè Napoleone credette sciogliere il problema dissimulando il suo personale interesse con quello generale dello Stato. Si avvertì sempre il bisogno di un Governo forte a garanzia delle

Per trovare un vero pnnto di partenza all'origine e organismo del Ministero secondo le esigenze e le forme costituzionali, bisogna fissarsi alla Carta del 1814, dalla quale presero esempio e norme quasi tutti gli Statuti del Continente.

Da quell'epoca in poi può dirsi veramente costituto almeno nella forma un Consiglio di ministri, che servisse di termine medio tra il Capo dello Stato e l'Assemblea. Il sistema si migliorò man mano; se non che nocque alla forza e al prestigio del Governo l'assoluta dipendenza in cui fu posto or dinnanzi alla Corona or dinnanzi alle Camere. Mentre il Gabinetto in Inghilterra fu mezzo validissimo a limitare i privilegi e a togliere la proponderanza della Corona; in Francia il Ministero o esercitò un'azione debole, che fu annullata dal Potere personale del Re, o violenta di accordo con questo; e quando prevalse l'Assemblea divenne schiavo della medesima, che gli stringeva gli antichi freni creati dalla rivoluzione francese.

Pareva facessero a gara il Capo dello Stato e il Parlamento per annullare il Governo. Uno dei tratti distintivi di quell'epoca, è una continua tendenza dei partiti estremi a coalizzarsi per distruggere il Potere, che cerca conservare fra essi un'attitudine imparziale e fortificarsi soventi anche con le frazioni, o i centri pervertiti o sconvolti. La coalizione diveniva necessità in un sistema meccanico: non si combattevano persone, ma il principio stesso; ora nel Ministero Riche-

---

libertà: ma si riuscì al despotismo, perchè non si volle riconoscere l'istituzione del Gabinetto come un organismo intermedio, ma come schiavo dell'Assemblea o del Capo dello Stato. V. queste contraddizioni svolte presso Richter, *Staats und Gesellschaftsrecht der Französischen Revolution von* 1789-1804. Berlin 1865, p. 373, 407, 444.

lieu-De Serre (1821) ora nel Ministero Villèle (1827) ora nel Ministero Martignac (1829), il solo che sapesse comprendere il suo còmpito: finchè il Re a sua volta tentò trasformare il Ministero Polignac in un Consiglio di corte, senza capire che deprimendo il Governo faceva danno a sè stesso (1).

Così sotto la Restaurazione, la Monarchia di Luglio e il secondo Impero, il Ministero esercitò lo spirito autoritario in nome del Capo dello Stato; onde raccolse larga messe di odii, che avvilupparono nella medesima catastrofe uomini e Governo: si chè ne cadde il prestigio della istituzione.

E poco miglior prova fa oggi: la forma di Governo pare accettata da tutti, ove si guardi alla stampa, alle elezioni; ma il Governo non è stabile, ove si ponga mente alle crisi continue, determinate non da diversità di principî, ma da influenze d'individui.

Non vi ha davvero Gabinetto, quando parallela alla responsabilità dei ministri sussista la responsabilità del Capo dello Stato: coesistenza accettata in Francia come una guarentigia, mentre chiude un equivoco ed una minaccia. Il senso della legge 3 Agosto 1871 e della legge 25 Febbrajo 1875 è che il Consiglio dei ministri sia un gruppo di persone temporanee e revocabili, che secondo la volontà del Potere legislativo si succedono sotto la Presidenza imparziale di una personalità che sta al di fuori delle lotte parlamentari. Ma in fatto non avviene così. È necessario che il Capo dello Stato si tramuti in Capo del Potere esecutivo; confusione inevitabile nella forma repubblicana: nè sa di sconfinare.

---

(1) V. Daudet Ernest, *Le Ministère de M. de Martignac sa vie politique et le dernières années de la Restauration.* Paris 1875, p. 25, e tutto il cap. V.

Se ha il dovere di rispondere, perchè non avrebbe il diritto di agire? Così si spiega il proclama 19 settembre 1877, in cui il Presidente con un linguaggio che ricordava i tempi più scuri del potere personale accennava al *suo governo*, alla *politica sua;* o la scelta di un Ministero De Broglie che era un'offesa al Parlamento, e poi del Ministero De Rochebouët, che era un'offesa alla Nazione (1). Onde giustamente la nuova Camera il 24 Novembre in un ordine del giorno decideva: «Considerando che per la sua composizione e le sue origini questo Ministero è la negazione dei diritti della Nazione e dei diritti parlamentari, dichiara che non può mettersi in rapporto con i ministri». E davvero poco v'era a distinguere tra quello e un Ministero di Governo assoluto. Oltrechè in Francia il difetto della Costituzione venne aggravato dallo spirito che animava gran parte della scuola liberale, la quale intese, meglio che a rafforzare il Ministero come organo del Parlamento, a indebolirlo e sfiduciarlo, come strumento pericoloso della Presidenza o della Corona.

Anche oggi la sua autorità e prestigio, se pure ne ha qualche volta, son dovuti non al suo organismo, ma a questa o quella personalità spiccata, che sa fare, ed imporsi come capo di questo o di quel partito. Il che se può giovare pel momento riesce a maggior danno dipoi, quando avviene la crisi: il più alto ufficio del Governo diventa palestra di ambizioni personali e di arti vulgari. È vero che il Governo esprime un partito: ma il concetto non deve intendersi in modo unilaterale: il partito in quanto significa una maggioranza parlamentare influisce alla nomina o alla revoca dei

(1) V. Bard et Robiquet, *La Constitution francaise de* 1875. Paris 1878 2.ª ed. p. 468 e seg.

ministri: ma non limita l'esercizio del potere ad una singola sfera d'interessi; chè il Ministero, e giova ripeterlo, — pur tenendo conto dell'esigenze politiche della maggioranza — deve intendere, come a scopo supremo ai bisogni e alle necessità dello Stato e della Nazione. Senza questo non saprei capire come il Ministero di accordo col Capo dello Stato, possa resistere, appoggiandosi alla minoranza, e disfarsi di un' Assemblea incomoda o importuna per appellarsi al paese: nè discernere l'elevatezza di un Ministero, che si sacrifichi alle ire della maggioranza per tutelare i diritti dello Stato.

Nè paja esagerazione: dalla storia delle Costituzioni e delle vicende parlamentari si raccoglie questo risultato: che il Gabinetto non ha avuto solida base ed ha subìte le influenze contrarie, ma altrettanto violente di una Monarchia o di un Impero devoti a tradizioni assolutiste o di un Parlamento corrivo ad assorbire tutti i pubblici poteri. La legge del 12 Agosto 1792 con la quale l'Assemblea legislativa sospende le funzioni del Re, e nomina sei ministri ad essa interamente subordinati; il primo progetto della Commissione esecutiva 9 Maggio 1848 secondo cui l'Assemblea avrebbe nominato direttamente nove ministri responsabili e revocabili; — e d'altro lato la Costituzione 14 Gennajo 1852 (art. 13) e il Senatuconsulto 8 Settembre 1869 (art. 44) che dichiarano: «I ministri non sono dipendenti che dal Capo dello Stato» esprimono nei tratti più salienti quelle due tendenze: ora il Ministero è ligio interamente alla Corona ora all'Assemblea: il che significa deviamento dalla vera idea del Gabinetto. In questo ordinamento di poteri vi ha un Capo dello Stato, un Parlamento, un Ordine giudiziario: manca la principale funzione del Gabinetto inglese, manca il tratto

di unione, un potere conciliatore, una specie di equilibrio delle forze politiche della grande vita sociale. In tal sistema vi ha una divisione di poteri, tanto declamata, ma tanto insufficiente a darci una giusta idea del Governo parlamentare. — Nel quale occorre, come osserva il Gladstone, un quarto potere, che non è distinto o formato di elementi estranei agli altri tre, a quel modo che una sfera non contiene elementi diversi da quelli che si riferiscono ai tre elementi coordinati, che determinano la posizione di un punto qualunque nello spazio (1). Il Gabinetto è il legame che unisce tra loro, per l'azione il Re, la Camera alta e la Camera dei deputati. Epperò erroneo è il concetto che predominò in Francia; ora ad uno ora ad altro di quegli elementi si consente la suprema direzione del Governo. Il che è contrario all'odierno sviluppo delle istituzioni rappresentative. La Camera alta ha ovunque anche in Inghilterra perduta la sua antica autorità; discussa come Corpo politico è ridotta ad una Camera di revisione: la Corona è al vertice dello Stato; ha grandi prerogative, ma quando si accosta al Governo il suo potere si trasforma in quello del Gabinetto: la Camera dei deputati pare superiore a ciascuno degli altri poteri preso isolatamente: ma essa è sorvegliata, criticata, tenuta in freno da una moltitudine di forze: quella dell'altra Camera, delle classi, delle professioni, dell'autorità locali, ciascuna nella sua sfera e nel suo grado. È il Gabinetto la forza superiore che imprime un movimento alla vita politica, e che non sente nella sua azione la lentezza o l'incertezza o la confusione inevitabile a un'Assemblea atta a discutere, impotente ad

(1) *Questions constitutionnelles, trad. Gigot.* Paris 1879, p. 277.

agire, nè la violenza della volontà di un solo governante spinto da impulso personale.

VIII. Il Gabinetto negli Stati del Continente non ebbe questa forza o prestigio. Non sorse per lenta elaborazione di tutti i pubblici poteri, ma venne improvviso o sotto il predominio di un Re, che concedea una Carta o sotto quello di un' Assemblea, che avea dal popolo trasmessa la sovranità dello Stato. Nel primo caso risenti di tradizioni non parlamentari: nato prima del Parlamento si abituò a guardarlo con indifferenza o con noncuranza, a sostituirsi nell'ordine stesso delle competenze, a crearsi intorno nel campo amministrativo delle forze ribelli all'ordinamento costituzionale, mentite con forme più o meno corrette che si dissero imitate dall' Inghilterra: nel secondo caso nato dalla maggioranza, vivacchiò alla giornata, servo del partito, sia dell'Assemblea che della piazza, corrotto da questa, corruttore a sua volta dell'amministrazione, negligente delle vere necessità di Stato, proclive a blandire gl'interessi minuti, sparsi, anche opposti, riducendo il Governo ad un' agenzia di pubblici affari, fra i quali non mancavano i privati; pur chiamandosi responsabile di tutto, quando lo era di nulla, come l'Assemblea da cui emanava: deformando nell'azione fino i criteri della legge, della politica, del bilancio.

Pare singolare che il Belgio anche rispetto al Gabinetto, meno nelle norme dello Statuto che nella pratica, abbia saputo uscire dalle incertezze e dalle contraddizioni francesi. Ma l' origine del Gabinetto si coordina a quella della sua Costituzione. L'opera del Congresso nazionale, osserva il Laveleye, attinse a due fonti, le tradizioni germaniche e lo spirito protestante, che uniti aveano prodotto le istituzioni dell'Inghilterra

e degli Stati-Uniti. In tal modo si temprarono gli esempii della rivoluzione francese con lo spirito della Costituzione inglese (1). Oltre che bisogna osservare che nel Belgio il Governo si coordinava a consuetudini libere, fin da tempi in cui l'Alemagna era prostrata dalla feudalità e la Francia dall'assolutismo. Governati secondo le proprie leggi, garentiti nella proprietà e libertà personale i belgi, diceva un pubblicista inglese nello scorso secolo, godono dei più bei frutti di una Costituzione libera ed hanno di che consolarsi davvero ove rivolgano gli sguardi ai paesi vicini affranti dal despotismo (2). Si deve a tali tradizioni il giusto concetto che ebbe il Congresso del Ministero, smettendo le diffidenze delle prime Costituzioni francesi e affermando i rapporti col Potere legislativo, con lo stabilire: che i Ministri hanno accesso in ciascuna delle Camere anche quando si riuniscono in comitato secreto: che non possono mai esserne esclusi, e debbono essere intesi, quando lo domandino. D' altra parte si volle evitare ogni pericolo che venisse dal Capo dello Stato, escludendo dal farne parte qualsia membro della famiglia reale, e negando alla Corona ogni facoltà per sottrarre i ministri a un'accusa o ad una condanna (3). La storia delle crisi ministeriali e parlamentari può segnalare nel Belgio esempii da essere imitati nel resto di Europa, tanto più singolari, in quanto che i due partiti che si avvicendano al potere rappresentano due tendenze, che

---

(1) V. Théodore Juste, *Le Congrès national de Belgique* 1830-1831. Bruxelles 1880. Consid. per E. De Laveleye, p. 4.

(2) Shaw, *Essai sur les Pays-Bas autrichiens*. Londres 1788 p. 27. pr. Juste, op. cit. p. 297.

(3) Destriveaux, *Traité de Droit public*. Bruxelles 1855, vol. III. p. 255.

altrove sono inconciliabili con la medesima forma di Governo (1).

Non occorre fermarci sull'organismo del Ministero negli Stati della Germania o nell'Austria-Ungheria. La forma ricorda la imitazione francese, specialmente della Carta del 1830, sebbene per le peculiari condizioni degli Stati lo spirito risenta della Carta del 1814. Il dominio eminente della Corona, le tradizioni feudali, la storia della Nazione, che confondevasi nella storia della dinastia, tolsero soventi al Ministero ogni carattere di autonomia e lo resero un Consiglio di agenti e di servitori della Corona. Il meccanismo somigliava a un Ministero francese; l'organismo a un Ministero inglese dell'epoca degli Stuardi o tutt'al più di Guglielmo III. I suoi veri rapporti erano meno col Parlamento che con la Corona, e in caso di conflitto preferiva appoggiarsi alla Camera alta, che rappresentava lo elemento feudale in Prussia, come nel famoso dissidio pel bilancio della guerra 1862-66, anzichè alla Camera dei deputati. Il che è contrario alla natura di un vero Gabinetto, la cui base è in quel ramo del Parlamento, che più direttamente rappresenta la Nazione. Oltrechè la regia prerogativa in forma di decreto, malgrado che modificata dal 1850 in poi, falsò il vero rapporto tra il Potere esecutivo e il legislativo, senza il quale non può sussistere sistema rappresentativo. — Anche peggio avviene nello Impero Germanico dove non vi ha propriamente Ministero: la direzione dello Stato è nelle mani di un Cancelliere responsabile, il quale non è indicato come un presidente di Gabinetto dalla Camera dei deputati; ma rappresenta due qualità che lo distinguono recisamente da un primo

---

(1) V. le vicende in Wandenpèereboom, *Du Gouvernement représentatif en Belgique*. Bruxelles 1856, vol. II. p. 315-25.

ministro: egli è insieme presidente del Bundesrath ed organo dell'imperatore per il Potere esecutivo (1). Il che tanto meno corrisponde al carattere di un Governo costituzionale.

Nè potrebbe essere altrimenti. L' istituzione di un Gabinetto responsabile suppone due termini, un Capo dello Stato irresponsabile ed un Parlamento. Ora nell'attuale Costituzione germanica non può veramente determinarsi qual sia il soggetto del potere dell'Impero. Nè i più insigni scrittori sono di accordo; chi lo attribuisce all'Imperatore, chi al Bundesrath ed al Reichstag, scambiando il Potere sovrano con l'organo della Sovranità. E vi ha chi sostiene: che il soggetto sia l'Impero medesimo come autonoma ideale personalità, costituita dall'unione dei singoli Stati (2).

Nè Gabinetto esiste in Isvizzera: il Potere esecutivo è esercitato da un Consiglio fedrrale di sette membri, nominati dalle due sezioni riunite dell'Assemblea federale. Ciascun anno le due Camere scelgono nel seno del Consiglio il Presidente e il Vice-Presidente. È un congegno che ricorda quello famoso del Direttorio in Francia. Vi ha certo un Potere centrale; ma si direbbe meglio federale, sebbene non riguardi soltanto i

---

(1) Non mancarono tuttavia proposte per sostituirvi un Ministero responsabile, ma vennero combattute e respinte. V. Rönne: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Leipzig 1876, vol. I. p. 291. Con legge 11 Marzo 1878 fu creato l'ufficio di un vice-Cancelliere: l'art. 3 dispone inoltre che per certe parti di servizio possono essere incaricati dell' *interim* i capi delle amministrazioni superiori dell'Impero, sottoposte alla direzione del Cancelliere.

(2) V. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Tübingen 1876, vol. 1. p. 86. V. inoltre p. 88, dove discute le varie opinioni e cita quella del Bismarck: « *Die Souveränetät ruht nicht beim Kaiser, sie ruth bei der Gesammtheit der verbündeten Regierungen* ».

singoli Stati, ma anche i singoli cittadini (1). Tuttavia il Governo in quella forma politica non rappresenta un organo che ha vita propria, ma una transazione, benchè sotto aspetto diverso in Svizzera, Germania e America. Donde può trarsi un risultato; che il Gabinetto sia incompatibile meno con la forma repubblicana, che con la forma federativa.

Poco ho a dire sul Gabinetto nella Costituzione italiana. Questa negli art. 65, 66, 67, è conforme alle Cost. di Francia (1830) del Belgio e di parecchie altre del Continente. Stabilisce il rapporto col Capo dello Stato, col Parlamento, la responsabilità. Tace (ed è bene) sul modo di formazione, non determina il numero dei suoi membri, non ripartisce le attribuzioni. A quest'ultima parte si è provveduto con una serie di decreti e vanno accennati con particolarità quello del 21 dicembre 1850, col quale furono determinate le materie deferite alla deliberazione dell'intero Consiglio; e quello del 27 marzo 1867, che dichiarò i rapporti dei membri del Consiglio col Presidente, intesi a garentire la costui autorità e supremazia (2). L'uso ha mantenuto a nove il numero dei mini-

---

(1) V. Freeman, *History of federal Government*. London 1863, p. 11, pr. Blumer, *Handbuch der Schweizerischen Bundestaatsrechtes*, Schaffhausen 1877, vol. 1. p. 175.

(2) Fu revocato un mese appresso. Sono notevoli alcune norme. Dopo stabiliti gli argomenti da sottoporsi al Consiglio dei ministri, il decreto si occupava interamente del Presidente. « Art. 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri ne convoca le adunanze, ne dirige le discussioni e conserva il registro delle deliberazioni. Egli ne comunica per iscritto a tutti i ministri le deliberazioni di massima, ed a ciascuno di essi quelle di cui deve curare l'esecuzione. Art. 4. Al Presidente del Consiglio sono rivolte le domande dei ministri, perchè gli affari che debbono proporre sieno posti all'ordine del giorno. Egli è in diritto di richiedere che sia portato in Consiglio qualunque af-

stri, salvo qualche variante avvenuta per una prima soppressione del Ministero di Agricoltura e Commercio con real decreto 26 febbraio 1852 (che riordinò l'amministrazione centrale e ricostituì i Ministeri) ed una seconda, con decreto 26 dicembre 1877 tolta poi dal Parlamento.

Chè anche in Italia il Gabinetto ebbe un certo periodo di elaborazione prima di trovare il suo assetto

---

fare, anche non compreso nei precedenti articoli, sul quale creda opportuno di provocare una deliberazione del Consiglio dei ministri. Art. 5. Il Presidente rappresenta il Gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura lo adempimento degl'impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese. Chiede conto della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai Consiglieri della Corona e riceve comunicazioni delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun ministro, che impegnino lo indirizzo del Governo e dell'Amministrazione generale e che per le stampe debbono essere recate a cognizione del pubblico. Da lui dipende la Direzione del Giornale Ufficiale del Regno. Art. 6. Ciascun ministro comunica al Presidente del Consiglio la nota indicativa di tutti i decreti che intende portare alla firma reale. Il Presidente può sospenderne la proposta, richiedere chiarimenti, e deferirne l'esame al Consiglio dei Ministri. A lui dovrà prima della esecuzione essere comunicata ogni pratica, la quale importi spesa straordinaria ed accenni a renderla necessaria. Nessuna nuova nomina a qualsiasi impiego pubblico, retribuito, di persona estranea all'Amministrazione, potrà farsi senza comunicazione al Presidente del Consiglio, che potrà, occorrendo, riferire la quistione al Consiglio. Art. 7. Il Ministro degli affari esteri conferisce col Presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni, che impegnano la politica del Governo nei suoi rapporti coi Governi esteri. Art. 8. Il Presidente controfirma i decreti di nomina dei Ministri Segretarii di Stato, del Presidente, Vice-Presidente del Senato del Regno, le quali nomine sono da lui proposte, i decreti di convocazione, di proroge, di chiusura delle sessioni legislative e di scioglimento della Camera elettiva. »

Raccolta di leggi e decreti 1867, N. 3629, 3664.

definitivo. Già lo Statuto era stato firmato da un ministro e da sei segretari di Stato, che ricordavano quelli di Francia del secolo XVII. Il 16 Marzo si creò il primo Ministero costituzionale, presidente Balbo, con sei membri; chè si abolì il decastero dei lavori pubblici, ristabilito poi dal Casati. Cosichè possono distinguersi due stadii nella sua esistenza; nel primo prevale quantunque in modo temperato la tradizione francese: ed è per altro imposta dalla condizione delle cose; il Potere esecutivo provvede al suo organismo: nel secondo vi coopera il Potere legislativo. Non preciso date: in tali casi non possono che determinarsi tendenze. Ma nell'uno e nell'altro stadio la Corona, che altrove fu ostacolo, divenne tra noi fattore principalissimo della costituzione e dello sviluppo del Gabinetto, secondo i buoni usi parlamentari, da emulare l'Inghilterra e il Belgio. Non è nei rapporti col Capo dello Stato che il Gabinetto in Italia risente dei difetti comuni agli altri del Continente; ma nella incertezza dei limiti, e rispetto al Parlamento e rispetto all'Amministrazione: chè subisce da un lato tutte le influenze del partito, mentre dall'altro non trova impedimento a sconfinare oltre la sua competenza sia nella sfera del Diritto pubblico che del privato.

IX. Fo speciale menzione dell'America, perchè in essa vige un sistema opposto a quello che in Europa chiamasi di Gabinetto. Questo ivi non esiste. Gli autori della Costituzione del 1787, pur imitando l'Inghilterra in varie parti, ravvisarono nell'organismo del Potere esecutivo che sorge in seno all'Assemblea una espressione di Governo oligarchico. Abituati nella lotta per l'indipendenza a guardare come il loro più mortale nemico la Camera dei Comuni, nella quale sedevano i cadetti della Paria, i rappresentanti dei borghi rotti, e della *gentry* campa-

gnarda tutta infiammata di passioni di torismo, non vedevano nella responsabilità ministeriale che un congegno inventato per conciliare il potere monarchico col predominio di una casta aristocratica nelle due Camere: e la credettero quindi incompatibile con una democrazia repubblicana (1). Donde il concetto di un Potere esecutivo, forte, separato, indipendente; propugnato dal partito federalista come un argine alle invasioni e violenze di un Potere legislativo, pieno di se e delle sue forze. Parve anzi dittatura confidare la scelta del Capo alle Assemblee, come fece la Francia del 1848 e del 1875: e si cercò in un complicato meccanismo un freno al probabile predominio di un Congresso, sempre disposto a considerarsi come l'espressione unica della volontà nazionale e che possedea, secondo la frase dello Story, l'orgoglio come la potenza del numero. Nel nostro come in parecchi Statuti il Re fu detto capo del Potere esecutivo: mentre non è che il capo dello Stato: quella definizione meglio conviene al Presidente di una Repubblica, come l'America. È in lui davvero che si concentra tutto il Governo: solo, perchè un uomo non basta, il Potere esecutivo è diviso in più dipartimenti, i quali sono stati man mano costituiti per legge: quello degli esteri ad esempio rimonta al 27 Luglio 1789, mentre quello dell'interno è del 3 Marzo 1849 (2). Ma come avviene necessariamente nella forma federativa alcune funzioni del Potere esecutivo sono esercitate dall'Assemblea, che si divide in tredici sezioni, ripartite dal Presidente. Le attri-

---

(1) W. E. Gladstone, *Questions constitutionnelles* (1873-1878) trad. A. Gigot. Paris 1880 p. XXII.

(2) V. un minuto esame dei vari dipartimenti presso A. De Chambrun, *The executive Power in the United States*, trad. Dahlgren. Lancaster 1874. p. 155-194.

buzioni non sono ben definite: ma in genere hanno un còmpito che negli Stati del Continente è del Ministero, principalissimo quello di preparare il bilancio, che in America è opera dei Comitati di vie e mezzi; di spese e conti ministeriali. Il segretario del Tesoro non può dirsi un ministro di Finanza; chè in questa non ha iniziativa, ma l'obbligo di render conto annuale (1).

I ministri in genere soprintendono ai Comitati; non sono che dei capi di servizio, senza azione solidale e senza responsabilità individuale. La regola generale è che gli atti dei ministri sono atti del Presidente, o come ha detto M. Caleb Cushing, in uno dei suoi Rapporti ufficiali, il Presidente è il ministro responsabile del popolo (2). Il Capo dello Stato e del Governo si confondono: i ministri non sono che subalterni, dipendono unicamente dal Presidente: non hanno influenza sulla Camera, non comunicano con essa, ma coi capi dei Comitati, che sono istituiti al principio di ogni sessione, e ai quali davvero è confidata la direzione della cosa pubblica. La nomina e la revoca fu sempre libera, del Presidente: da Washington a Lincoln dei Presidenti han cambiato più volte i Ministeri senza alcuna difficoltà o protesta da parte del Congresso. Ma nel 1867 si volle fare un' innovazione, la quale per altro non riesce allo scopo. Se il Senato non approva la nomina di alcuni ministri, che il Presidente vuole, o la revoca di altri che ei non accetta, si avrà il risultato di tenere dei seggi vuoti: chè allora tutte le funzioni esecutive si

---

(1) G. Louis, *Étude sur le vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis*. Paris 1877, p. 23.

(2) *Official opinions of the Attorneys general of the United States advising the President and Heads of departments in relation to their official duties*, t. VII, p. 453.

accentreranno nel Capo. Tale riforma è stata combattuta anche da altro punto di vista: poi che i ministri non escono dal seno di una maggioranza parlamentare e il partito invece è rappresentato dal Presidente, non è utile creargli ostacoli nell'esercizio del suo potere. Per altro ei può fare a meno dell'avviso dei suoi ministri se vuole: può giovarsene nel campo della pura amministrazione, se crede, per la loro competenza. Così il ministero del Presidente Lincoln è stato conservato quasi integralmente dal suo successore, malgrado parecchi fossero odiosi al Johnson. Ma sia comunque il sistema rimane identico nei suoi risultati: i ministri non fanno la politica, non il bilancio: sono qualcosa di simile o anche di meno di alti impiegati al servizio della volontà presidenziale, impotenti a resistere o correggere gli arbitrii delle Assemblee. Tutt'al più il Presidente domanderà l'avviso scritto dei suoi consiglieri come usarono Washington e Jefferson, o ne farà anche a meno come i loro successori (1). Il generale Jackson durante una parte della sua bellicosa amministrazione fu in lotta aperta coi suoi ministri, e quando decise il ritiro dei fondi pubblici depositati presso la Banca degli Stati Uniti, invece di chiedere il loro avviso su quel grave disegno, al quale li sapeva opposti, diede lettura di un memoriale, che esprimeva i motivi e rivendicava a lui la responsabilità intera della cosa (2). La mancanza di un vero rapporto costituzionale tra il Congresso e i ministri, tra questi e il Presidente ha prodotti diversi, qualche volta opposti risultati. Ora è vinto e

---

(1) Alden, *The science of Government in connexion with american institutions*. New-York 1866, p. 160.

(2) Parton, *Life of A. Jackson*, ch. 37 — pr. Gladstone op. cit. p. XXX.

umiliato il Potere legislativo, come ai tempi del generale Jackson, ora l'esecutivo, come sotto la presidenza di Johnson (1). Sonosi visti in certe epoche i difensori delle prerogative del Potere esecutivo combattere le attribuzioni del Congresso con un linguaggio, che avrebbero adottato i campioni più fieri del Cesarismo: ora si è udito il generale Jackson rivendicare per se solo il carattere di rappresentante immediato e diretto del popolo: ora si è applaudito, nelle lotte violente che agitarono la presidenza di M. Tyler, a chi salutava nel *veto* « la potenza tribunizia del popolo, espressa per la voce del suo Potere esecutivo » (2). E in diverso modo usarono dei ministri i Presidenti: qualcuno li scelse tra gli uomini più eminenti del partito; come Hamilton,

---

(1) Va notato il conflitto avvenuto nel 1867 tra il Presidente e il Segretario della guerra. Questi faceva in Consiglio opposizione sistematica. Il 5 agosto il Presidente Johnson gli scrisse: « Gravi considerazioni mi costringono a chiedere la vostra dimissione da segretario della guerra. » E questi, Edwin M. Stanton, il 6 rispondeva: « Ho ricevuto la nota con cui mi annunziate che gravi pubbliche considerazioni vi costringono a chiedere la mia dimissione. In risposta vi annunzio che gravi pubbliche considerazioni costringono me a continuare nell'ufficio di Segretario della guerra, fino alla prossima riunione del Congresso » L'insistenza del Johnson la vinse: ma Stanton andò via protestando, e non si potè dire davvero sconfitto se in Senato trovò molte voci in sua difesa (a). Si raffronti la dimissione imposta dalla Regina Vittoria al Palmerston nel 1851 e si troverà la differenza tra il sistema di Gabinetto e il sistema Presidenziale.

(a) A. De Chambrun. *The executive Power in the United States* ed. cit. p. 84, 91. J. Jennings, *Eighty years of republican government in the United States*. London 1868, p. 63.

(2) Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigen Staten von America*, h. 1. Berlin 1878.

Jefferson, Adams, Clay, Calhoun, Webster: tal'altro si circondò di persone mediocri, da riescire più docili strumenti del suo arbitrio (1). Ad ogni modo i ministri sono irresponsabili in dritto, il Presidente lo è in fatto. Così il Governo pienamente autonomo può esercitare una politica contro i voti del Congresso e la volontà della Nazione. Nè la storia di un secolo, la prosperità economica del paese, le geste gloriose in nome della libertà e della civiltà fanno argomento favorevole a tal vizioso congegno del Potere esecutivo. Se questo non ha prodotto danni più gravi è da attribuirne il merito al modo speciale onde è formato lo Stato in America: anzi direi meglio Stati. Il che costituisce quella democrazia territoriale che, secondo il Brownson, è la più salda guarentigia della Costituzione americana, e che a differenza della democrazia personale o astratta e umanitaria mantiene il senso dell' autorità e del Governo (2).

In un paese del Continente la separazione dei Poteri, il prevalere dell'uno sull'altro, il conflitto tra loro sarebbe una vera minaccia e un pericolo alla stessa vita nazionale. Non così in America. Il sistema confederativo dà a ciascuno dei poteri centrali una sfera molto limitata: il Potere esecutivo non esercita la sua azione che sovra una piccola parte dei servizii pubblici, che dipendono dal Governo centrale; la Costituzione

---

(1) Ben diverso che in Europa è un Consiglio di ministri in America. Settimanale la riunione, breve la durata, puramente amministrativi gli affari. Questi sono esposti dal Ministro, vi si delibera a maggioranza: rari i disaccordi. Ma nelle alte questioni che costituiscono propriamente la politica il Presidente, usa del suo criterio e il Consiglio è una formalità. J. Jennings, op. cit. p. 65.

(2) Brownson, *The american Republic, its Constitution, tendences and destiny*. New.York 1874, p. 348.

ha limitato il numero delle materie, sulle quali il Congresso ha facoltà di far leggi (1).

Possono bene venire in lotta il Capo del Governo e il Congresso: le istituzioni non corrono pericolo: ogni Stato confederato ha il suo Governo, le sue funzioni, non sente il contraccolpo degli attriti tra i poteri dell'Unione. Tuttavia l'America si va trasformando dal 1861 in poi; il Governo centrale ha allargato le sue attribuzioni, seguendo in ciò la tendenza generale degli Stati, anche i più democratici del mondo. È chiaro che in questa nuova fase sempre più riesce insufficiente un sistema di Governo, che consente al suo Capo la dittatura o la servitù, secondo le qualità sue personali; e non trova quel centro di gravità tra lo Stato e la Nazione, tra il Capo dei poteri e il Parlamento, che è costituito dal sistema di Gabinetto.

X. Riannodo le sparse fila. Il Gabinetto è uno dei più delicati organismi dello Stato libero moderno, al quale non si è arrivato che con lunga gestazione, ma per vie diverse. In Inghilterra ha avuto un processo originale, continuo, coordinato alle istituzioni fondamentali, trovando come presupposti il *Common law*, la legge, la trasformazione del potere regio in prerogativa del Capo dello Stato, l'autorità del Parlamento, la responsabilità ministeriale, il *selfgovernment*, l'indipendenza giudiziaria e da ultimo la costituzione dei partiti. Nel Continente vi ha processo opposto: il Ministero o è emanazione pura e semplice del Re o di un' Assemblea onnipotente, secondo che lo Statuto sia concessione regia o conquista del popolo.

---

(1) Gigot, *Introduction aux Questions Costitutionnelles de* M. Gladstone, Paris 1880 p. XLI.

Invece della prerogativa del Capo dello Stato il potere personale; dell'autorità del Parlamento l'illimitato arbitrio dell'Assemblea; del *selfgovernment* o un dispotico accentramento o un disperdimento anarchico dei poteri dello Stato; invece della tutela giuridica per tutti, un difetto di giurisdizioni specialmente nei rapporti con lo Stato: invece di un'Amministrazione secondo legge, una burocrazia sottoposta alla politica: invece della costituzione dei partiti, fondati sull' ordinamento dello Stato, un meccanismo di partiti che intendono a creare essi l' ordinamento dello Stato. Ove si temperi con giusto criterio la rigidezza della frase, potrebbe dirsi che dalla lunga evoluzione della libertà in Inghilterra è nato, come ultimo termine, un Gabinetto fondato sulla legge: e dalla incomposta fermentazione dei varii elementi dell'assolutismo, non interamente trasformati dalla Rivoluzione, n' è venuto su nel Continente un Ministero fondato esclusivamente sui partiti.

Il còmpito più difficile delle Costituzioni moderne è quello di crearsi un Governo organico, stabile, che possa conciliare due termini soventi opposti, il rispetto della legge, l'influenza dei partiti. E poichè a noi non soccorrono tradizioni di Governo costituzionale come in Inghilterra, bisogna che la scienza colmi le lacune della storia. Quale che sia il processo onde è venuto formandosi il Gabinetto nei varii Stati, possono bene determinarsi alcuni caratteri essenziali e comuni, senza i quali il sistema rappresentativo si riduce ad una vuota forma.

a) Il Governo non è mera esecuzione di legge. Erronea è la dottrina che reputa il Potere esecutivo servo del legislativo. Nell'ordinamento costituzionale non vi ha potere, ove manca una ragion propria di esistenza. Vi ha rapporto, non dipendenza: il che non toglie, anzi

convalida la relativa autonomia di ogni Potere nell'orbita della propria competenza.

b) Il Gabinetto è l' organo del Potere esecutivo; sotto tale aspetto si coordina al Parlamento, che determina la scelta dei suoi membri: ma al tempo stesso è l'anello tra il Capo dello Stato e i Poteri pubblici: onde per tal' ufficio dipende dal Sovrano nella sua formazione, pur conservando piena indipendenza nella sua azione.

c) La doppia origine del Gabinetto gli dà una duplice serie di rapporti; giuridici con la Legge, coi Diritti fondamentali, con lo Stato; politici con le Assemblee e i partiti.

d) Limite giuridico al Gabinetto è il rispetto delle competenze nell' Amministrazione, delle libertà nella Polizia, delle norme legislative nei Decreti e Regolamenti. Limite politico, la tendenza del partito che rappresenta, la responsabilità di tutti i suoi atti innanzi al Parlamento.

e) Nel suo organismo il Gabinetto deve comprendere gl'indispensabili ufficii dello Stato: Rapporti internazionali, Guerra, Finanza, Giustizia, interna Amministrazione; salvo aggiungere, secondo le esigenze speciali dei popoli, gli ufficii integranti. Senza i primi non si ha Gabinetto, come non saprebbe concepirsi senza quelle funzioni uno Stato moderno (1). Donde può variare il numero dei suoi membri: ma il principio di solidarietà esclude la distinzione che molti fanno di decasteri politici e non politici. Invece la distinzione occorre farla nel complesso tra le attenenze giuridiche e le politiche.

f) Il Capo del Governo nel sistema di Gabinetto è

---

(1) Stein L. *Die vollziehende Gewalt*, Stuttgart 1869 v. I. p. 266.

distinto dal Capo dello Stato, ed è il Presidente. Senza di ciò non sarebbe possibile una vera unità e responsabilità.

g) Il Governo va distinto dall'Amministrazione: quello dà l'impulso politico ed ordina; questa esegue e trova sua garanzia nella legge. La confusione riproduce in forme rappresentative il despotismo monarchico. Un vero sistema di Gabinetto presuppone, se non necessariamente il *self-government*, almeno una solida gerarchia amministrativa, variabile solo del Potere legislativo.

i) Il Gabinetto non amministra: ma muove e dirige l'Amministrazione: non può creare servizii (competenza legislativa) ma può distribuirli (competenza esecutiva): ha una facoltà coordinatrice amministrativa in quanto può istituire organi indispensabili alla esecuzione della legge; come ha facoltà di colmare con Decreti e Regolamenti le lacune della legge, sia per delegazione, sia per necessità di Stato.

j) Il Gabinetto deve uniformarsi al partito in quanto questo intenda con un metodo o un altro allargare il dominio della legge: così adempie al suo còmpito politico; deve resistere o dimettersi, quando si attenti ai dritti dello Stato o dei cittadini: è il suo compito costituzionale.

l) I Ministri sono responsabili solidariamente e individualmente in linea politica, penale, civile.

CAPITOLO II.

IL GABINETTO E L'AMMINISTRAZIONE.

I. Quali che sieno le differenze di origine nel Gabinetto, — o che derivi dallo sviluppo stesso della Costituzione in Inghilterra; o trasformato, cooperando con la Monarchia, anteceda la Costituzione, come in parecchi Stati del Continente, — occorre studiare i caratteri che determinano il suo organismo giuridico. Vige ancora un equivoco che da un lato ricorda vecchie tradizioni di Governo; dall'altro è alimentato da un morboso sentimentalismo della libertà. Il Gabinetto nel primo rapporto si confonde col potere personale in modo che assorbisca tutta l'Amministrazione; nel secondo si fa schiavo dell'Assemblea, in modo da ridursi a cieco strumento delle parti. Questa confusione cospirarono ad accrescere le continue rivoluzioni in Europa che ebbero a pretesto e scopo rivendicare i diritti fondamentali dei cittadini, e non curarono anzi disprezzarono quello di costituire un Governo forte, organico,

che divenisse a sua volta garanzia della libertà. Così il Gabinetto nel Continente fallì spesso alla prova: o cooperò col Capo dello Stato contro il Parlamento, o con questo contro quello: costretto sempre per insita debolezza a rappresentare una parte accessoria. Esaminate in fondo le violenze de' Governi in questo secolo presso i vari Stati di Europa, se ne può facilmente sorprendere la ragione nel difetto di organismo del Potere esecutivo.

E va giù così rapidamente l'autorità ed il prestigio di questo, che nella opinione pubblica si sposta il centro vero del Governo e credesi che sia esercitato o dal Monarca direttamente o da un grande uomo di Stato, che compendia in sè tutti i poteri, come in Germania, o da un uomo politico importante che non è a capo dello Stato, nè del Gabinetto, ma è un tribuno un oratore, o può occupare l'ufficio meno connesso con la facoltà esecutiva, la presidenza di un' Assemblea. Questo andar cercando il Governo fuori della vera sua base, e il raffigurarlo incarnato nelle persone, attesta che esso manca di un' orbita propria costituzionale e si muove e dirige non più per virtù sua, ma per impulso della politica del giorno o influenza di un uomo.

A diradare l'equivoco, che sopra ho accennato, è bene notare il passaggio dal vecchio sistema di Ministero al nuovo: passaggio che è avvenuto oramai dapertutto, o almeno se non esplicato con pari fortuna in pratica, riconosciuto nelle varie Costituzioni di Europa. Dapprima non esistono che i servitori della Corona, obbietto della cui attività non sono le esigenze dello Stato o i bisogni della Nazione, ma i personali diritti del Re: il loro titolo non deriva da una situazione giuridica, ma dal favore speciale del monarca. Allora si può parlare di un' amministrazione di regalie, di un co-

mitato regio, ma non propriamente di un Governo. Il sistema collegiale importa indipendenza, o meglio piena autonomia di ogni consigliere; il voto di uno vale quanto quello di un altro; il presidente non è che il primo fra eguali. Tale sistema è distintivo di un'epoca in cui legislazione ed amministrazione erano confuse: non esisteva sindacato verso il Governo, e il consigliere non era responsabile che verso il principe (1).

Ma quando i Poteri si costituiscono, e si distinguono la legislazione e l'amministrazione, la legge e l'ordinanza, si avverte il bisogno da un lato di definire le singole branche di amministrazione, dall'altro di collegarle ad unità. Superficialmente pare che l'opera del Ministero sia eguale a quella del sistema collegiale: ma la differenza è spiccata. Non vi ha consiglieri indipendenti, ma relatori che cooperano all'unità del Governo, il quale s'accentra nel Ministero, che dirige dall'alto, mentre le attività singole amministrative si esplicano nei *bureau* e nelle sezioni, forma che determina il passaggio dal sistema collegiale al sistema ministeriale (2).

Così nell'organismo del Potere esecutivo s'intrecciano nello scopo, pur distinguendosi nella forma, due elementi che rappresentano tutta la vita dello Stato: il sistema dei servizî; il Ministero. Il primo esprime l'organismo delle varietà nelle speciali attività del Potere esecutivo, il secondo l'organismo delle varietà nell'unità ministeriale. Nel Governo assoluto si confondono o meglio non hanno esistenza propria: manca il limite della legge rispetto all'amministrazione, nella quale c'è piut-

---

(1) Stein L. *Die Verwaltungslehre* vol. I. *Die vollziehende Gewalt.* Stuttgart 1869, p. 259.

(2) Ivi. p. 260.

tosto l'azienda, che il servizio: manca il limite del Parlamento rispetto al Governo, che è personale.

È chiaro che oggi non può sussistere un vero Potere esecutivo se non sieno distinti Governo ed Amministrazione: ove questo non sia, può conchiudersi che sotto forme rappresentative vige ancora un Governo assoluto. Il servizio, come tale non esiste che quando viene determinato per legge, perchè esso comprende una sfera di attribuzioni e di competenze. Possono variarsi, ma dal Parlamento: il Ministero non ha che a ordinare, il servizio ad eseguire: l'uno e l'altro nei limiti fissati dalla legge.

Qui non devono avere influenza nè il ministro dal lato del Gabinetto, nè il partito dal lato del Parlamento. Esegue male il funzionario? ha una responsabilità speciale dinnanzi alla legge. Ordina male il ministro? ha una responsabilità generale dinnanzi al Parlamento. Certo non è esclusivamente politica la responsabilità del ministro, come la cattiva esecuzione non è esclusiva del funzionario, ove l'ordine venga dall'alto: ma è evidente che di fronte ai due coefficienti del Potere esecutivo devono corrispondere due responsabilità. Questo è ammesso comunemente in teorica, fallisce spesso in pratica nel Continente. Si accusa la mancanza di una legge sulla responsabilità, volendo curare il male solo nei resultati, mentre è nella radice stessa del Governo.

L'esempio viene anche qui dalla Francia. Prevalgono due principî: l'amministrazione in tutte le sue varie attività deve raccogliersi nella volontà di una sola persona, esclusivamente responsabile, che è il Ministro: per non menomare tale responsabilità, tutti gli altri organi del Governo debbono ciecamente ubbidire: donde vien tolta l'autonomia di tutte le attività

amministrative; di un solo, il ministro, è l'azione come di un solo è la volontà.

Non vi ha così alcuna differenza reale tra Ministri e funzionari: ma solo una quantitativa di competenza. Il Ministro non è più il capo del Governo pel suo Ministero: ma il capo dell'amministraziono: così sparisce ogni organica distinzione tra le due parti integranti del Potere esecutivo (1).

Ben altrimenti è in Inghilterra, dove il Governo rappresenta la forma in cui s'impronta l'influenza del partito predominante; mentre il sistema dei funzionarî in virtù del *Self-government* sviluppa nella relativa sfera giuridica una propria attività. Così va distinta una responsabilità sottoposta al giudizio del Parlamento, ed un' altra amministrativa, deferita al campo del dritto ed azioni private. Certo non cito l' Inghilterra perchè s' imiti ciecamente: nè qui per altro si potrebbe, mancando a noi del Continente quello speciale organismo amministrativo, che rende possibile e rispettata una condizione di Governo, mercè cui bisogna distinguere il ministro, quale membro del Consiglio della Corona, e quale capo del dipartimento. Come consigliere della Corona è responsabile di quanto le consiglia; come capo di Amministrazione non è responsabile di quanto fanno i funzionarî. Sott' altro punto di vista, sebbene con qualche esagerazione si è detto che i ministri inglesi in rapporto alla legislazione sono veri ministri; in rapporto all' Amministrazione esprimono l' alta so-

(1) Stein L. op. cit. p. 252, 253; e in genere tutto il Capitolo: *Die beiden Kauptkategorien des Ministerial-und Behördensystems, und ihre organische und rechtlische Verschiedenheit.* Rispetto alla Francia parla segnatamente dell'Impero: ma i difetti persistono ancora malgrado la mutata forma di Governo.

vranità della Corona (1). Presso noi invece il Governo invade tutto: creato e distrutto, secondo i casi, dal Parlamento s'impone a sua volta sull'Amministrazione, mortifica le attività locali e violenta anco la legge per acquistar merito verso il partito, dal quale egli emana e da cui riceve alla giornata i soccorsi alimentarî. Donde un resultato inevitabile, che si riproduce nel costituzionalismo del Continente: *un Gabinetto impotente verso il Parlamento, onnipotente verso l'Amministrazione.* Il che deriva da due errori fondamentali; 1. credere che il Potere esecutivo sia puramente e semplicemente un'appendice del Potere legislativo, il che è contrario alla stessa idea giuridica del potere; 2. credere che il Governo nello interesse del partito possa o debba influire sull'Amministrazione, sostituendo alla legge permanente disposizioni dettate solo da esigenze politiche. Il primo errore è figlio del liberalismo radicale; il secondo dell'assolutismo. Ed è questo uno dei casi nei quali per due vie diverse una male intesa democrazia, ed una tradizione reazionaria arrivano al medesimo scopo, falsano il concetto e la pratica della vera libertà. L'onnipotenza parlamentare, frase attinta all'Inghilterra ma divulsa dal suo vero significato, e la onnipotenza autocratica hanno cospirato a rendere sempre più debole o violenta nei varî Stati di Europa la costituzione del Gabinetto. A quei due errori bisogna sostituire due principî. 1. Il Potere esecutivo appunto perchè Potere, sebbene legato al legislativo da cui riceve le norme nelle funzioni e la indicazione nelle persone che lo rappresentano, pur non ne è schiavo, ed ha al-

(1) Stein ivi p. 262. Sui caratteri distintivi del Governo in Inghilterra e Francia, in rapporto all'Amministrazione e ai partiti. V. pag. 202, 203.

cune prerogative, mercè cui garentisce i diritti dello Stato verso l'Assemblea, come verso i cittadini. 2. Il Gabinetto ha l'alta direzione politica; la facoltà di ordinare e vigilare, ma, non d'ingerirsi in ogni ramo dell'Amministrazione: può anzi deve comunicare l'impulso del partito che sta al potere, e ciò in omaggio al Parlamento: ma deve resistere agli abusi ed alle pressioni del partito, e ciò in omaggio alla legge. Così il Gabinetto adempie al suo vero còmpito, stabilire l'accordo tra il Governo di partito e l'impero della legge.

II. Negli Stati del Continente prevalse una tendenza a confondere il Governo con l'Amministrazione; conseguenza anche questa del principio, che sottoponeva lo Stato nella esistenza e nello sviluppo alla volontà nazionale. Così il Parlamento invase il campo dell'Amministrazione e costrinse i Gabinetti ad imprimere nel movimento dei pubblici servigi l'impulso del partito predominante. La politica assorbì tutto, minacciò alla radice stessa la vita dello Stato, sostituendo alla sovranità della legge quella della maggioranza. E pur troppo gelosi più del partito che del diritto, si mostrarono soventi i Ministeri, quando non ebbero la forza di resistere o di protestare, col ritiro, contro l'abuso: donde la instabilità delle istituzioni esposte a giochi di azzardo, la sfiducia del popolo verso un Governo o personale o partigiano, e l'abitudine a combatter questo, men negli uomini che nella stessa sua base.

In genere, appunto perchè si confuse l'Amministrazione col Governo, i popoli si lagnarono di esser troppo governati; e invece il male stava nell'esser troppo amministrati. Chè l'esagerazione amministrativa mette capo ad un intollerabile dispotismo, anche nei paesi

ove esiste la libertà politica (1). Pure, malgrado le smentite che le conseguenze danno alle premesse, malgrado il contrasto evidente che sorge dai fatti e dalla natura stessa tra i due termini, la confusione sopra notata persiste, anzi accenna sempre più ad allargarsi nella mente dei pubblicisti e nell'opera degli statisti.

Il Governo non è identico all'Amministrazione, quantunque ne sia, come a dire, la testa e il principio. Vi ha un'Amministrazione, che dipende più specialmente dal Governo ed è la centrale: ma questa non serve che di mezzo, onde quello entra in contatto con le istituzioni, secondo che sia necessario.

È quì che va più o meno segnalato il buon criterio di chi governa, secondo che ben discerna la necessità od utilità del suo intervento: ma il Governo, come non crea le istituzioni, così non ha il diritto di distrurre o formar di pianta l'Amministrazione, la quale può bene essere modificata, ma esiste per virtù di legge. Frattanto dalla storia dei liberi ordinamenti sorge uno strano raffronto. Nei sistemi assoluti, benchè rudimentale fosse nel popolo la coscienza del diritto e prevalente l'arbitrio di chi usava il potere, pur nella forma si supponeva e si dichiarava, che tutti gli ordini amministrativi e politici dovessero essere regolati da legge. Gli è vero che questa non offriva garanzia nella sua for-

---

(1) Buchez, *Traité de politique et de science sociale*. Paris 1866, vol. II. p. 101. Tuttavia il contenuto dell'Amministrazione non si esaurisce nella pura esecuzione della legge: chè ha radice, come la stessa Legislazione nella natura e nelle necessità dello Stato. Onde l'originario rapporto tra i due termini, non è già in questo solo che che l'Amministrazione sia *positivamente* determinata dalla Legislazione: ma che in questa *negativamente*, per ogni sfera della propria attività, trovi i suoi limiti. V. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen 1878, vol. II. § 67.

mazione come nello esercizio, e confondevasi con l'ordinanza, col decreto, con l'editto: ma il principio stava, ed era riconosciuto. Oggi nei sistemi costituzionali, invece che crescere o rinvigorirsi la coscienza di uno Stato, di un Governo, di una Amministrazione secondo il diritto, e l'ossequio a norme stabili e permanenti, cresce la cieca obbedienza alla forza del Governo, arbitro di comporre o scomporre a suo talento le compagini dell'organismo amministrativo.

La Costituzione diviene una mera impalcatura, una formalità vuota, quando l'Amministrazione, invece che garanzia d'indipendenza e di stabilità nella legge, trova stimoli e fomiti di corruzioni e d'influenze e di abusi nel Governo. Per notare gl' inconvenienti di tale sistema basta gittare un'occhiata a quanto avviene in un cambiamento di Governo; e prendo ad esempio l'America.

La frequenza delle elezioni ha in quel paese esagerato la forza dei partiti sino al punto d'impatronirsi direttamente di tutta la direzione politica ed amministrativa. Questo è il vero e più grave ostacolo a un ordinato sviluppo della libertà politica; come il pericolo per l'efficacia dell'azione centrale, non è già nelle diverse Sovranità dei varii Stati confedenti, ma nei comitati permanenti, che — a somiglianza dei *clubs* all'epoca della rivoluzione francese — costituiscono Stati nello Stato. L'Amministrazione in America dipende dalla sorte dell'urna; le funzioni pubbliche, bene esercitate che sieno, subiscono l'indirizzo dei nuovi eletti, pessimo che possa riuscire: ad ogni nomina di Presidente, ad ogni altalena di partiti al potere, succede un mutamento di titolari nelle singole sfere amministrative, sieno le infime e le supreme. Così la mancanza di stabilità rende indifferente, inerte e immorale la burocrazia, la quale non trovando ragione a convalidare un Governo che de-

ve cadere, sta alla vedetta per procacciarsi il favore di quello, che deve succedere.

A questo male qualcuno trova un temperamento nella speciale condizione del paese. Tutti gli americani dicono, sanno amministrare; è prodigiosa la loro versabilità e competenza in modo da essere successivamente buoni giureconsulti, finanzieri, intendenti militari: così che quando avviene quel mutamento periodico nell'amministrazione i funzionarii non restano come divelti o parassiti nella vita sociale, ma trovano occasione a rilevarsi, dirigendo ad altra sfera la loro attività (1). Ma se ciò provvede agl'individui, non soccorre alle istituzioni. Altri, preoccupati del difetto radicale del funzionarismo americano, han creduto invocare un rimedio alla mancanza di onestà, di capacità, d'indipendenza di carattere, nell'educazione elevata degli elettori, che li sottragga alla tendenza del sistema, che è quello di mettere in disparte tutti gli uomini fieri e coscienziosi e di elevare agli officii e al potere i politicanti di natura flessibile e mercantile. La breve durata delle funzioni che una teorica imprevidente ha creduto garanzia di moralità e di progresso, praticamente riesce in America a sostituire al vero spirito di gerarchia politica ed amministrativa la servilità verso il partito, all'indipendenza l'esclusivismo, all'ossequio verso la legge la devozione verso le persone (2). Tale stato di cose ha prodotto il vuoto nei pubblici servigi: alienandone gli uomini di carattere e stimolando nei funzionari, che sanno di durar poco, l'indifferenza, l'inerzia, la

---

(1) Bagehot L. *Constitution anglaise*. Paris trad. Gaulhiac 1869, p. 275.

(2) Seaman, *Le système du gouvernement americain*. Paris 1872, p. 105, 109.

frode. Non si serve ai bisogni dello Stato, quando si è incerti del proprio domani, nè si spera un premio alla fedeltà o all' abilità, una pensione o un rifugio nella vecchiaia (1).

Difficile che sia e spesso dannoso il procedere per radicali riforme, queste diventano indispensabili, quando si tratta di salvare le istituzioni dalle influenze personali. E il bisogno cresce per l'America anche di più: chè il difetto sopra notato nel meccanismo amministrativo si connette intimamente al politico. Non esiste un Gabinetto, che sia termine medio tra i voleri della maggioranza e i Poteri costituiti: il Ministero meglio che dal Parlamento dipende dal Presidente, che a sua volta è l'espressione immediata di un partito. Così che l'Amministrazione resta anche più turbata e scossa, perchè il mutamento di Governo non si limita ad un Gabinetto, restando fermo il Capo dello Stato, ma comprende anzi riguarda solamente questo, sicchè all'ultima ora, quando scade il termine della presidenza, lo Stato, il Governo, l'Amministrazione perdono il loro Capo, e il paese torna ad essere agitato dalla febbre dell' elezione. Io non so fino a qual punto possa rimediarsi a tale stato di cose, il cui difetto è conseguenza inevitabile del sistema presidenziale. Certo non mancarono tentativi sin dai primordi della Costituzione. Chè anzi allora furono meglio riconosciuti i limiti tra il Governo e l' Ammi-

---

(1) North American Review, July 1865, p. 122-4, pr. Todd, *On parlamentary Government*, vol. I, p. 379.

Lo *Story*, nel Commentario alla Costituzione, ha condannato il patronato o a dir meglio l'onnipotenza del Potere esecutivo sopra l'amministrazione come uno dei più pericolosi e corrotti mezzi per distrurre la privata indipendenza e la pubblica libertà, che possano minacciare la Repubblica.

nistrazione. Il metodo di far posto ai partigiani politici, senz'altro criterio che quello della maggioranza sarebbe stato censurato ai giorni di Washington; e vi fu tempo, in cui si pensò che potesse essere colpito di accusa un Presidente che rimovesse i funzionarii senza gravi ed espressi motivi (1). Nel Congresso del 1789 si accennò ai pericoli di un'Amministrazione lasciata in balìa del Potere esecutivo: ma non se ne fece altro sino al 1826, quando dietro il Rapporto di una Commissione della Camera dei Rappresentanti il Benton propose sei *Bill* aventi per iscopo di limitare per legge l'arbitrario patronato del Presidente. Non si decise: ma nuove proposte si fecero nel 1835 e nel 1867, malgrado il *veto* del Johnson, finchè passò un *Bill* che dichiarò l'incompetenza del Presidente a rimovere o nominare i funzionari del più alto grado sino ai ministri, senza il consentimento del Senato (2). Espedienti poco efficaci: chè il male è ben più profondo; nella mancanza di un sistema di Gabinetto e di un sistema di servizii che, secondo lo Stein, sono due elementi indispensabili in un regime costituzionale. L'Amministrazione si confonde col Governo, come questa col partito. Che se le conseguenze sono men tristi forse che nel Continente, ciò è dovuto alla ristretta sfera di attribuzioni del Potere centrale in America, e al limite che trova nella Sovranità dei singoli Stati.

---

(1) Alden, *The science of Government in connexion with american institutions*, New York 1866, p. 165.

(2) J. Jennings, *Eight years of republican Government in the United States*, London 1868 p. 53. Non mancò opposizione a tal misura, considerata come sottrazione all'autorità del Presidente, e lo aveva dichiarato la Corte suprema sin dal 1839. Difatti è poco logica, ammesso qual sistema di Governo. V. De Chambrun, *The executive Power* ecc: cap. III. *Of funtionaries charged with administrative action.*

III. In Inghilterra l'ordinamento costituzionale ha nelle varie secolari esperienze acquistato più vigore, perchè intimamente connesso con le istituzioni amministrative. Le quali, per altro a differenza che nel Continente sono al tempo stesso sviluppo e tutela delle libertà, perchè distinte dal Governo ed estranee all'influenza diretta dei partiti. Questo forma il carattere del Governo, che invece di assorbire o confondersi con l'Amministrazione, mentre la vigila e in certi casi dirige, la lascia sotto il dominio della legge. Donde fu detto che il Governo inglese non ha un carattere spiccato per se, in quanto pur legandosi alla vita e alle tendenze del partito predominante, non intende a tradurle violentemente invadendo l'orbita amministrativa (1). Chè anzi fin dai tempi primi si avvertì il bisogno di una parte salda, permanente, fissata da norme perenni che facesse riscontro e bilancia a un'altra parte mobile, soventi progressiva, talora capricciosa. E con tendenza tutt'affatto diversa, e direi opposta al sistema americano si è cercato, specialmente durante questo secolo, restringere il campo dell'influenza politica in modo che non fossero pregiudicati gl'interessi vitali dello Stato. I vantaggi per altro derivano da quel senso del limite e da quel rispetto alla gerarchia, che ha contribuito a elevare sempre più il prestigio del Governo inglese, che riposa sopra una costante cooperazione tra i servigi politici e gli amministrativi. Il che viene garentito dalla distinzione dei due officii in ogni decastero, un sotto-segretario permanente, un altro mutabile col Gabinetto: distinzione richiesta dalla natura stessa delle cose; essendovi, in qualsia sistema di Governo, una parte che direi giuridica, la quale riguarda le esigenze assolute dello Stato

(1) Stein, *Die Vollziehende Gewalt*. Stuttgart 1869, p. 201.

e che serve allo sviluppo ordinario delle leggi amministrative e costituzionali, l'altra che è subordinata alle decisioni della maggioranza e che si connette alle aspirazioni ed ai bisogni del paese (1). Fra l'elemento stabile ed il variabile vigoreggia quel mirabile accordo che tra i varii poteri dello Stato. Larga testimonianza di questo ha dato recentemente la pubblicazione di una serie di lettere dei varii segretarii per gli affari esteri, che hanno lasciato l'ufficio dal 1834 al 1866, nelle quali esprimono la più alta gratitudine per l'abile e infaticabile assistenza dei funzionarii permanenti di quel decastero, malgrado le tante varietà dei Gabinetti. E basta citare quanto diceva il Disraeli nel rapporto del 1852, quando fu la prima volta Cancelliere dello Scacchiere. « Allorchè io andai al Tesoro i principali officii permanenti erano occupati da uomini del più estremo partito liberale. Essi erano stati nominati dal precedente Gabinetto ed erano però nelle opinioni contrarii a noi: ma io li trattai con grande confidenza ed essi mi corrisposero col più grande zelo e fedeltà, posso dire anche con devozione ». « I permanenti civili officii fecero il loro dovere cordialmente e compiutamente: e lo farebbero domani, se vi fosse un cambiamento di Governo: questa è la mia decisa opinione (2) ».

---

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht* ecc. Berlin 1867, vol. II. p. 684. Tale distinzione si ravvisa pure in seno alla stessa Amministrazione. Difatti il *Comptroller general* rimane alieno alle vicende del Gabinetto, è pagato sul fondo consolidato e non può esser revocato che su domanda espressa dalle due Camere: il *Paymaster-general* al contrario, segue le sorti del Gabinetto, nel quale ha figurato talora nominalmente. V. Le Play et Delaire, *La Constitution de l'Angleterre*. Tours 1875, vol. II. p. 215.

(2) *Report on Dockyard Appointments, Commons' Papers*, 1852-53 vol. XXV p. 300, pr. Todd, *op. cit.* vol. II. p. 176.

In Francia, restaurato il Ministero ad imitazione inglese, come dicevano i dottrinarî di allora, si pensò alla istituzione dei sotto-secretarî di Stato con l'ordinanza 9 Maggio 1816, nominati dai ministri pel tempo che credessero utile. Dapprima furono scelti al di fuori del Parlamento: così che sotto la Restaurazione ebbero un còmpito e un carattere puramente amministrativo, sebbene tale vantaggio venisse sfruttato dall'arbitrio del termine e mancasse la stabilità dei sottosecretari inglesi. Con la monarchia di Luglio furono anch'essi travolti nell'orbita politica: il primo segno della trasformazione lo diede il Thiers, nominato sottosegretario di Stato il 4 Novembre 1830. Fin d'allora seguirono sempre le sorti del Gabinetto, e il loro ufficio fu strettamente politico, sia che la nomina fosse permessa solo fuori dell'Assemblea, come col Decreto della Costituente 14 Giugno 1848, confermato con la legge elettorale 15 Marzo 1849; sia che fosse libera come oggi e senza incompatibilità con l'ufficio di senatore o deputato (1). Rimane sempre il difetto di permanenza, onde i segretari generali, come tra noi, sono strumenti del Gabinetto piuttosto che capi di amministrazione.

Uno dei principii cardinali del Governo parlamentare è questa distinzione tra i servigi civili e i politici. Sugli uni impera la legge stabile e organica, sugli altri la mutabile volontà delle maggioranze. Se il Parlamento potesse secondo i partiti mutare i pubblici servigi si cadrebbe in uno stato di continua rivoluzione. Ma oggi il pericolo è meno da parte dell'Assemblea come corpo politico, che dei singoli membri a misura dell'influenza che possono esercitare sul Gabinetto, spe-

---

(1) Poudra et Pierre, *Traitè pratique de Droit parlementaire.* Paris 1878, p. 177.

cialmente in quei paesi, come Francia e Italia, nei quali l'ingerenza dei deputati è quasi divenuta una funzione normale. Manca una legge organica che sottragga agli arbitrii del Governo le nomine dei funzionarii, fomite a tanta corruzione. Nè questa è mera quistione amministrativa, ma altamente costituzionale, che si lega alla moralità ed alla legalità del Governo. Quando fino i prefetti debbono divenire agenti elettorali a rischio di tramutamenti o collocamenti a riposo, quando non vi è la garanzia della carriera, ma prevale, anzi domina nella scelta il criterio politico, di grazie e favori; quando al Ministro dell'interno si consente illimitata facoltà di sconvolgere le amministrazioni comunali e provinciali o i grandi Istituti senza tenersi ai pareri dei Corpi costituiti, ai quali si sostituisce; o si fa prevalere un voto politico, allora mancano davvero le più importanti guarentigie che debbono tutelare l'Amministrazione dagli eccessi della politica. Certo anche in Inghilterra avviene questo talora. E molti esempii offre la sua storia, anche più tristi, in quanto la corruttela nell'Amministrazione veniva esercitata meno dal Gabinetto che personalmente dalla Corona. Nè in tempi molto lontani: nel secolo scorso sotto Giorgio III. esistettero, come a dire, due Governi, uno apparente del Gabinetto, uno reale del Re. Nè mancarono casi nei quali questo era in urto con quello e ne andava di mezzo l'autorità del Parlamento. Tra i grandi partiti *Tory* e *Wigh* si era messo un altro che poteasi chiamare degli amici del Re: sopra al Gabinetto responsabile ce n'era un'altro irresponsabile formato dai consiglieri segreti del Re, che avea gelosia dei suoi ministri e del Parlamento. « Il pubblico vede tuttodì Lord Bute attraverso la cortina, dicea Lord Chesterfied, e la cortina è ben trasparente ». Parea che il ministro fosse Grenville in nome

del Parlamento; ma governava Bute in nome del Re. Chè la difficoltà più grave allo sviluppo di un vero Governo parlamentare era l'influenza personale dalla Corona sull'Amministrazione. I funzionarii erano incitati dal Re a combattere il Gabinetto, donde il lamento del Burke. « Vi ha oggi un'opposizione di specie nuova e strana, un'opposizione di funzionarii e di pensionarii. Sistema deplorevole, chè è inetto a produrre nè le garanzie di un Governo libero, nè l'energia di una Monarchia assoluta (1). Ma quando il Gabinetto ebbe piena indipendenza e vitalità sostituendosi al patronato regio, gli abusi cominciarono a cessare, e sebbene senza alcuna legge, pure il potere del Governo rispetto all'Amministrazione fu ristretto nei giusti confini. Fu ammesso rigorosamente nella pratica il principio che solo gli officii politici dovessero mutare col Gabinetto, e i civili venire sottratti alla volontà di questo. Da un lato fu stabilito che le persone esercenti cariche permanenti fossero incompatibili nell'una e nell'altra Camera (salvo qualche eccezione per l'esercito e per la marina); e ciò perchè le torbide correnti politiche non conturbassero il sereno campo amministrativo (2). Dall'altro lato furono visti i più segnalati uomini di Stato gareggiare d'imparzialità nello scegliere a posti elevatissimi amministrativi persone di contraria fede politica. Ciò non fece che rafforzare il loro Governo; e il criterio si estese

---

(1) May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre trad.* De Witt. Paris 1866, vol. I. p. 16, 19, 41.

(2) May, *A treatice on the Law, Privileges, Proceedings, and usage of Parliament.* London 1868, p. 591. V. i precedenti in Gneist: *Das Englische Verwaltungsrecht* ed. cit. vol. II. p. 697.—Questo principio già combattuto nell'ultimo periodo degli Stuardi finì col trionfare quando il Gabinetto segnò il limite tra il Potere legislativo e l'esecutivo, come tra il Governo e l'Amministrazione.

alle cariche ecclesiastiche, alle militari e soprattutto alle giudiziarie, eccetto per i gradi di Lord Cancelliere, di Capo di Giustizia delle liti comuni e del Banco della Regina.

Tuttavia quella distinzione di officii politici e non politici si coordina a una guarentigia comune, che ciascuno di essi venga rappresentato direttamente o indirettamente al Parlamento (1): il che è stato imitato in quasi tutti gli Stati del Continente, sebbene in modo imperfetto, perchè i capi dei decasteri col pretesto di una responsabilità assorbente e infeconda hanno sconfinato molto nella loro azione.

In astratto pare che anche i servigi civili sieno a discrezione del Potere esecutivo, sia per la nomina che per la revoca. Ma il buon senso inglese ha saputo provvedere con una savia pratica. Anche qui mancano leggi e regolamenti, ma suppliscono le buone tradizioni: mentre da noi non è raro il contrasto tra una soverchia rigidezza nel legiferare ed una sfrenata licenza nell'eseguire. Posta difatti l'Inghilterra a confronto coi paesi del Continente quanto a norme fisse per ogni ramo di servigi, offre grandi lacune nelle sue leggi, mentre da imitabili esempii con la sua storia. Stabili propriamente per statuti non sono che alcuni elevati officii di contabilità, il Controllore dello Scacchiere, la magistratura, removibile solo per decisione di ambo le Camere. Pure in pratica è rispettata la stabilità in genere ad ogni servizio non politico, salvo il caso di illegalità e

(1) È necessaria regola che tutte le persone che occupano officii permanenti sieno subordinati ad un ministro responsabile dinnanzi al Parlamento: è chiaro che senza ciò cadrebbe il cardinale principio del nostro sistema di Governo, il sindacato su tutti i rami di servizio da parte del Parlamento. Grey, *Parliamentary Government*, *new ed.* 1864 p. 300.—Todd, vol. I, 389.

immoralità o meglio *incompetence or misconduct*. In tal caso, poichè la permanenza dell'officio non è stabilita per legge, la revoca si fa dalla Corona. E si tiene con tanta severità al carattere non politico di quei servigi che basta una qualsia partecipazione a quistioni politiche perchè sien considerati come colpiti dal caso di *misconduct*. È supremo principio di buon Governo costituzionale che i funzionarii civili si astengano dal prender parte alle lotte politiche. Se una contraria pratica prevalesse, sarebbe inevitabile la rappresaglia con l'altalena dei partiti al potere; ed invece di competenza ed efficacia di servigi si avrebbe una storia di vendette e di rancori. Il discernimento e l'esecuzione restano al Governo, il che parrà strano a noi cultori di forme, e fabbri di meccanismi legislativi. Certo può talora il Governo errare ed abusare: ma l'autorità della pubblica opinione è sì grande che nessun Ministro oserà dimettere un pubblico funzionario da un officio ritenuto come permanente, senza grave ragione. Del rimanente è difficile segnare delle norme; che diventano pastoje in tanta complessità e diversità di casi, che la legge non può prevedere o definire, e nei quali più che legale evidenza non può trovarsi che morale certezza (1). Ciò non toglie che il Parlamento possa intervenire col suo sindacato anche nei più minuti dettagli dell'amministrazione: ma solo in casi di manifesto abuso e corruzione.

IV. Ma se da un lato in Inghilterra si è pensato a distinguere l'Amministrazione dal Governo, la prudente esperienza ha nelle ultime riforme inteso a sostituire all'indefinibile e irresponsabile autorità dei comitati del commercio, del controllo per l'India, delle ordi-

(1) Grey, *Parliamentary Government* ed. cit. p. 326—27.

nanze, dei lavori, la concentrata responsabilità del Gabinetto (1). Prevalse criterio opposto a quello che in Francia: i comitati o consigli invece che freni furono stimati inutili congegni, od ostacoli all'azione ministeriale, solo adatti qualche volta a impedire lo sperpero del pubblico denaro (2). Epperò man mano vennero aboliti, salvo quello dell'Ammiragliato, o se conservati in apparenza, limitati in modo da subordinarli in tutto all'autorità del capo del singolo decastero. La riforma si è persino estesa al Governo dell'India, che per la estensione del dominio e della competenza avrebbe potuto invocare un'eccezione. Eppure anche qui trionfò il principio che ove si voglia rapida l'azione, netta la responsabilità, bisogna accentrare l'indirizzo. Vi ha bene un Consiglio per l'India, riordinato sulla base del Consiglio legislativo stabilito con atto del 1833, che ha piena competenza a ordinare leggi e regolamenti per l'India; ma rimane sempre al governatore generale la piena libertà di agire, come crede sotto la sua responsabilità. La sua posizione fu però assomigliata a quella di un monarca assoluto, dove il Re governa attraverso ministri responsabili, ma tuttavia governa egli stesso (3).

Rimangono è vero alcuni comitati come quello dell'Ammiragliato: ma esso non è nella pratica, osserva il Paget, un vero *Board* nel senso che partecipi o cooperi al Governo, ma un Consiglio di persone tecniche;

---

(1) Todd, *On parliamentary Government* ed. cit. vol. II, p. 179.

(2) Una mozione in questo senso fu fatta nella Camera dei Comuni il 18 Marzo 1862. V. Edimburg Review, *On Public Galleries and Irresponsable Boards*. January 1866.

(3) G. Chesney, *A Wiew of the System of Administration in India*, London 1868, p. 151.

quello di educazione e scienze, ma rappresenta la divisione del lavoro nell'ordine dei principî da discutere senza offendere l'unità di direzione, riservata sempre al capo (1). Oramai è riconosciuta generalmente la superiorità di una responsabilità concentrata, sul vecchio sistema dei comitati di controllo, che risalivano sino al famoso Comitato dei 25 Baroni, custodi della Magna Charta.

Il falso ideale delle Assemblee onnipotenti ha generato nel Continente l'altro delle Commissioni e dei Consigli, che sotto pretesto di vigilare o limitare, impediscono soventi l'azione ministeriale (2). Sorsero ac-

---

(1) È in questo senso che bisogna intendere quanto dice lo Gneist sull'influenza dell'odierna società sopra l'organismo dei servizii centrali e sulle riforme, che loro hanno dato un aspetto meno dissomigliante da quello burocratico del Continente. V. *Das englische Verwaltungssrecht*, ed. cit. vol. II, § 50, p. 718, 721. Accanto ai singoli decasteri sono sorti nuovi collegi, commissioni, ufficii: ma essi non hanno rapporto al Governo, che è esercitato dai Ministri, ma alla pura Amministrazione. Così, d'altra parte, non c'è a temere i pericoli dell'accentramento come nel Continente: qui malgrado l'apparenza di guarentigia in certi consigli il Gabinetto può turbare la sfera amministrativa, mentre in Inghilterra trova dinnanzi a se la legge. E calza bene ciò che per altro rapporto dice l'aut. cit. « *Trotz aller Uebergänge in die Formen des Beamtenstaats ist diese Regierung bis heute noch in ihren Hauptgebieten eine Regierung nach Gesetzen geblieben.* Ivi, p. 720.

(2) Ma più che le Commissioni nocquero altrove i Comitati: nè sono da confondersi: quelle si limitano a determinate questioni: questi ne abbracciano tutto un'insieme: sconfinano dal campo della pura deliberazione: talora amministrano, come i comitati finanziari nella Costituzione americana e quelli del *Bundesrath* nella germanica; minacciano la indipendenza e competenza dell'Assemblea. Fin dai primordii della Costituente del 1789 furono stabiliti dei comitati, che si occopassero della spedizione degli affari nell'Assemblea. Poco

canto ai Ministeri consigli stabili, accanto al Parlamento commissioni create da questo, con poteri più o meno larghi, ma quasi sempre accompagnati da un criterio di diffidenza verso il Governo.

Ma, come avviene quando due termini sien posti in antagonismo, l'uno intese a prevalere e annullare l'altro: donde nell'Amministrazione un' altalena simile a quella dei partiti nell'Assemblea.

Nella migliore delle ipotesi i ministri creano delle Commissioni, che servono a coprire la loro responsabilità, e il Parlamento delle altre, che indeboliscano l'ope-

---

a poco aumentarono fino a trentuno, e abbracciarono ogni materia di Amministrazione e di Governo. Solo limite, il consenso della Camera per la pubblicità; nel resto indipendenti e prepotenti discutevano reclami, davano ordini e chiarimenti, provocavano inchieste. Dal 1792 al 1795, durante il lungo e terribile regno della Convenzione, i Comitati furono i veri depositari del Potere esecutivo, organati come decasteri, aventi perfino dei fondi segreti: principale fra tutti quello di salute pubblica, che tenea facoltà di prendere qualsia misura per la difesa interna ed esterna. Non tardò la reazione: la Costituzione del 5 fruttidoro segnalò le tracce di un esperimento pagato a tanto prezzo: proibì al Consiglio degli Anziani, come a quello dei Cinquecento, di formare nel loro seno alcun Comitato permanente: e quando scegliessero Commissioni speciali per lo esame preparatorio di qualche disegno di legge, doveano fermarsi unicamente all'oggetto stabilito, e sciogliersi tostochè il Consiglio avesse deciso (a). La Costituzione dell'anno VIII giunse a tacere fin delle Commissioni. Queste tornarono a funzionare sotto la monarchia di Restaurazione e quella di Luglio: come i comitati permanenti sotto la Costituente del 1848, finchè si delinearono meglio i rapporti del Potere esecutivo e del legislativo e il Governo fu emancipato da questi impacci (b).

(a) Cost. 5 fruct. An. III, art. 67.

(b) V. Poudra et E. Pierre, *Traité pratique de droit parlamentaire*. Paris 1878, p. 519.

ra dei ministri. Di quì spesso la opposizione agli avvisi dei consigli tecnici, senza alcuna guarentigia contro gli arbitrî. Già è questo un fenomeno che si ripete sovente nei nostri sistemi continentali. Si osserva che una istituzione è falsa, poggia su erronei criterî? Invece che trasformarla, si ricorre a espedienti che mirano ad abbatterla; ma senza nulla sostituire che giovi a mantenere o l'autorità del Governo o le garanzie dell'Amministrazione.

Non cito che un esempio. È noto che il Bilancio dipendente interamente da un voto annuale è contrario all'organismo istesso dello Stato, alla natura dei servigî, alle leggi organiche, e da luogo a un dritto assurdo dell'Assemblea, il rifiuto del bilancio.

Pure, invece di correggerlo, secondo il buon esempio che offre l'Inghilterra, si adottano i congegni degli esercizii provvisorii, che per evitare un male grosso ne producono altri e non meno gravi.— Si ammette l'insufficienza di alcuni Consigli nell'Amministrazione? Ma invece di riformarli si conservano per semplice apparato, che tutt'al più non ha altro valore che mascherare con la forma gli arbitrii ministeriali.

L'abuso è divenuto così frequente, da non essere più avvertito come tale, anche quando minacci le più serie istituzioni. Presso noi, ad esempio, la Commissione del bilancio — oltre che mal composta, perchè sorge dall'urna senza criterio di competenza, ma di semplice opportunità e come espressione di maggioranza — ha poco a poco invaso non pure le funzioni finanziarie, ma anche le politiche che spettano al Gabinetto. In quest'anno si è vista poi nuova anomalia: una sotto-Commissione, scelta dal Presidente della Commissione generale del bilancio per esaminare gli organici, ha cominciato l'opera sua con una specie d'inchiesta, affaticando di domande e di indagini speciali le pubbliche amministrazioni; donde

per ripercussione, sollecitazioni, istanze, pressioni d'impiegati che voleano migliorate le sorti loro. Così gli uffici del Potere esecutivo passano dal Governo responsabile ad una Commissione di Bilancio, e questa diventa una specie di Ministero della Camera opposto al Gabinetto. Frattanto in Francia, dove queste cattive usanze ebbero vita tramontano, mentre in Italia crescono sempre più, fino al punto che una Commissione si arroghi il diritto di fare essa medesima o di rifare un piano organico in opposizione a quello del Gabinetto. Così l'azione di questo s'infiacchisce o arresta: l'indugio delle riforme si fa pesare e non a torto sull'Assemblea. D'altra parte le Commissioni parlamentari, operose e intelligenti che sieno, mancano di attitudine all'Amministrazione. Nell'ottica fittizia della Camera, dominata dalla politica, le cose si vedono con altr'occhio che nel campo puro dell'Amministrazione. Corre tra i due termini la stessa differenza che tra la critica e l'azione; o quella che un tempo c'era tra un piano strategico fatto da Consigli di guerra a tavolino, e un piano tattico formato sul campo di battaglia. L'uso delle Commissioni parlamentari, che influiscano direttamente sulle Amministrazioni, non risponde alle vere esigenze di un sistema costituzionale. I Parlamenti più forti, più autorevoli sono quelli che non trascendono la loro sfera di azione legittima, che non si arrogano il vanto dell'onnipotenza, che non sottraggono prestigio e autorità al Potere esecutivo.

Ciò non è bene avvertito nei Parlamenti del Continente. Se il Gabinetto non sa e non vuole amministrar bene, c'è modo a provvedere: lo si scalza e sostituisce. Ma non può e non deve la stessa Assemblea sostituirsi al Governo pigliando forma e potere di Convenzione nazionale. Il che sempre più tende a confondere i limiti tra la Legge e l'Assemblea, il Gabinetto e l'Amministrazione;

limiti che danno stabilità ed efficacia alla Costituzione inglese.

V. Una delle attribuzioni più importanti del Potere esecutivo e la più pericolosa per la libertà è la Polizia, nel senso stretto della parola, come vigilanza coattiva dello Stato. Annessa a tradizioni assolutiste, si accettò cambiati i tempi con diffidenza, il che formò uno dei più potenti ostacoli alla costituzione di un Governo forte.

Un errore grave scombujò le menti intorno al concetto di polizia. Fu questa creduto vecchio arnese del despotismo, incompatibile con un libero Governo. Nello ambiente di una pura democrazia, in cui le libertà si sprigionassero in modo illimitato non trovava posto una forza di resistenza. Se il Governo, lo Stato medesimo era delegazione della onnipotente volontà del popolo sovrano, con qual principio potea giustificarsi un Potere opposto? Epperò l'azione della Polizia fu stimata violenza e solo in via di transazione ammessa come istrumento di coazione, indispensabile per l'applicazione delle leggi. Una logica astratta deformava la funzione del Governo: come nell'ordine amministrativo lo si era ridotto a mera appendice di Potere legislativo; così nell'ordine ispettivo lo si costrinse ad essere mero elemento di repressione, odioso e per lo meno sospetto.

In tal modo diventava problematico, oggetto di discussione, campo a coalizioni, a crisi ministeriali uno dei còmpiti essenziali del Governo. Invece di riconoscerlo come parte inerente allo Stato medesimo, lo si considerò come delegazione o concessione della maggioranza. Si scambiò al solito la natura della funzione con la modalità: un'Assemblea può bene curare che la vigilanza del Governo non si muti in compressione delle libere attività: ma non deve scalzare il principio e l'autorità stessa

del Governo col negargli quella facoltà preventiva, che è legata intimamente col suo stesso organismo. La tutela dell'ordine è uno degli scopi dello Stato medesimo, ragione della sua esistenza: non dipende dal voto o dal beneplacito del Parlamento. So bene che questo non si nega recisamente, neanco dei più radicali: ma è presso che negarlo il sollevare ogni tratto la questione e sottoporla a una risoluzione di fiducia o di censura. Cito un esempio. Si è contestata, non è molto in Italia, al Potere esecutivo la facoltà di sciogliere associazioni politiche, anche quando minacciano la forma di Governo: tutt'al più si disse esso deve denunziare la cosa e lasciare integra la competenza al Potere giudiziario. Il che implica una strana confusione dell'*imperium* con la *jurisdictio*, e non si è visto che riesce o inutile o violento il deferire al giudizio del magistrato (che dovrebbe riserbarsi nel secondo stadio, come esame del fatto compiuto) una materia, che richiede pronti ed efficaci provvedimenti politici e che sfugge pei lati complessi che presenta, all'analisi dell'autorità giudiziaria.

Si è confuso inoltre la prevenzione, che impedisce l'esercizio di un diritto, con la prevenzione che impedisce un reato. Quella ha luogo quando il Governo pone dei vincoli di autorizzazione per lo sviluppo di una data attività, come se ad esempio stabilisse — ed è il sistema francese — un permesso dell'autorità di polizia per una data associazione. Il che nel campo della libertà equivale alla violenza, che lo Stato esercitava sulla stampa con la censura. La seconda specie di prevenzione è invece connessa col dovere, che ha il Governo di mantenere l'ordine pubblico. La polizia non *vede* soltanto, *prevede*; chè se vuolsi fare una distinzione potrà ben dirsi che la polizia giudiziaria deve intervenire quando il fatto avviene: ma che la politica ha il diritto

di agire, quando il fatto è, come a dire, nella sua nebulosa.

Delle misure che adotta, certo il Ministro è responsabile innanzi al Parlamento, come di ogni altro atto, anzi sopratutto di questo, che riguarda direttamente la libertà dei cittadini. Ma va censurato il mal vezzo insinuatosi ormai nei nostri Parlamenti di promuovere interpellanze e voti di sfiducia in ogni occasione, in cui il Ministro abbia ordinato o altra autorità subordinata adottato un provvedimento di sicurezza pubblica. Se c'è abuso si punisca, ma non si neghi l'autorità del Governo. Gran danno viene alle istituzioni, quando i partiti intendono a distinguersi sopra una questione di ordine pubblico. Ciò accade ben raramente in Inghilterra, dove Wighs e Tories non hanno i bizantini scrupoli o le pedanterie del Continente, e credono di esser solidali nell' ammettere il principio: che ove la libertà sfrenata minacci l'ordine, il Governo abbia il diritto di tutelarlo. A preferenza di quanto riguarda nuovi disegni di legge, miglioramenti nell'Amministrazione, programmi di partito — ha detto di recente il Gladstone in occasione del moto in Irlanda — il Governo intende contro i ribelli far rispettare l'autorità della legge.

Ma già il pregiudizio dell'Assemblea si connette al pregiudizio del popolo. La polizia, che servì tanti anni quale arme insidiosa dei Governi assoluti, viene concepita come inconciliabile con un vero Governo democratico. Così questa che dovrebbe essere la guarentigia più solida della libertà, il più popolare dei poteri dello Stato, è occasione continua a violenze del Governo verso i cittadini, a debolezza e instabilità sua dinanzi al Parlamento. Nè quì è il caso di dettar nome: la materia sfugge alle massime scientifiche e s'informa alla buona pratica politica. Comprendo che il potere di

Polizia è il più pericoloso, nelle mani del Ministro: che l'uso dimanda un Governo sapiente, previdente e morale: ma d'altro lato non so capire la dottrina di chi, ad evitare abusi vorrebbe che il magistrato, approvasse o rigettasse l'ordine dell'uffiziale di polizia (1). Sarebbe una *deminutio capitis* del Governo.

VI. Il Gabinetto, accennai, oltre alle esigenze del paese espresse per organo del Parlamento, tutela le ragioni e i diritti dello Stato. È per questo rapporto che anche nelle più libere Costituzioni è concessa al Potere esecutivo qualche facoltà eccezionale, perchè ne usi come garanzia dell'ordine pubblico. Anche allora il Gabinetto non cessa di essere anello tra il Capo dello Stato e il Parlamento: prende con quello l'iniziativa dell'azione, domanda a questo la ratifica del suo operato: ratifica morale che si risolve nella responsabilità politica.

In caso d'invasione, ribellione, insurrezione, quando le autorità in Inghilterra sono inabili a reprimerle con gli ordinarii mezzi legali, la Corona, in virtù di antica prerogativa può proclamare alcune ristrizioni alla legge comune. Ma secondo l'odierna forma di Governo la regia prerogativa si risolve in atto responsabile del Gabinetto (2). Non è da confondere questo caso con l'altro che si riferisce alla sospensione dell'*Habeas Corpus*, che deve essere preventivamente consentita con voto speciale, o alla legge marziale che fu sempre considerata come una deviazione provvisoria

(1) L'accenna il Bluntschli *Allgmeines Staatsrecht*. Cap. VIII. *Die Polizei*. Ma il Mohl giustamente la ritiene inattuabile; e davvero fallirebbe, per gl'indugi e i contrasti, al suo scopo. *Die Polizeiwissenschaft*. Tübingen 1866, vol. I, p. 42.

(2) Todd, *On Parliamentary Government*. London 1867, vol. I. p. 341.

dei principii di una libera Costituzione (1). Ciò rimonta fino alla Petizione dei dritti del 1628 che dichiarava: « Ogni commissione militare in dipendenza di legge marziale è contraria interamente agli statuti e alle leggi del Regno. » Nella discussione che se ne fece nella Camera dei Lord, alla questione: « Può il Re con proclami e decreti sospendere la libertà del paese? » si rispose « Il Re non può. »

Sull'Inghilterra non ho da fermarmi davvantaggio. Le misure eccezionali furono sempre attribuite alla prerogativa del Parlamento, anche quando potea dirsi che la Corona partecipasse al Governo, o questo si riassumesse tutto nel genio e nella volontà di un primo ministro (2). Dal 1688 al 1794 nove volte il Parlamento avea sospeso l'*Habeas corpus*: in circostanze gravissime, che minacciavano la sicurezza dello Stato e la nuova Monarchia; come la ribellione del 1715, il complotto giacobita del 1722, l'entrata del Pretendente nel regno al 1745, si era consentito il sagrifizio della libertà, la restrizione dei diritti dell'individuo in omaggio ai supremi diritti dello Stato. In nome di questi chiesero più volte i ministri facoltà eccezionali, in occasione della guerra d'America e della Rivoluzione francese: in nome delle vecchie libertà inglesi l'opposizione le com-

(1) Stephen, *New Commentaries on the laws of England.* London 1863, vol. II, p. 614. il merito di quella Costituzione è che non sia lasciato al Potere esecutivo il determinare quando il pericolo dello Stato sia così grave da rendere necessaria tale misura eccezionale. Id. vol. I, p. 151.

(2) Il principio veniva dichiarato solennemente nello indirizzo della Camera dei Lord alla Corona nel 1704 « *That this Act could never be suspended afterwards by any less authority than that of the whole Legislature* » Z. Hatsell, 301, pr. Homersham Cox, *The inst. of the engl. Government*, ed. cit. p. 447.

battè, sino a discutere se anche il Parlamento potesse con legge sospendere l' esercizio dei diritti fondamentali del cittadino. Ragioni di alta politica estera prevalsero: la sospensione dell'*Habeas corpus* dal 1794 si prorogò più volte fino al 1801, fu rinnovata nel 1817 per ragioni di alta politica interna, e per parecchi anni: ma la prima e la seconda volta i ministri dovettero sostenere aspre lotte sull'uso che avessero fatto di quelle misure e provocare un *Bill* d'indennità.

Così il Gabinetto in Inghilterra dinnanzi ad una grave responsabilità esisterà sempre a chiedere dei provvedimenti straordinarii al Parlamento; e lo dimostra quest'ultima storia inglese: la sospensione dell'*Habeas corpus* è divenuta sempre più rara, ed è a sperare che cessi lo stato anormale dell'Irlanda (1) perchè non si senta il bisogno di escire dalla via ordinaria: il che s'impone a qualsia partito stia al potere; chè *Wighs* e *Tories* non possono che obbedire alle supreme esigenze dello Stato.

In Francia lo Stato di assedio ha subìto ora la influenza del Potere legislativo, ora dell'esecutivo, secondo la diversità della forma di Governo. Nel primo periodo della Rivoluzione si richiese all' uopo un decreto del Corpo legislativo, sulla proposta del Re. Questo metodo si coordinava alla tendenza allora prevalente di consentire al Capo dello Stato il prestigio, al Parlamento la pienezza dei poteri. « Nei casi tuttavia, nei quali la Camera non sia riunita, il Re potrà, per sua propria autorità proclamare lo Stato di guerra sotto la responsabilità personale dei ministri: ma alla prima

---

(1) Fin dal momento dell'unione nel 1800 e poi nel 1802-05; nel 1807-10, nel 1814; nel 1822-24, furono adottate misure eccezionali in Irlanda. V. May, *Histoire constit. de l'Angleterre*, vol. II, p. 314.

riunione la Camera delibererà con un decreto se convenga convalidare o no il provvedimento del Re (1). » Questo per i pericoli che venissero dall'esterno; quanto agl'interni provvide la Cost. del 14 Settembre 1791. « Nei casi di torbidi in una contrada il Re darà, sotto la responsabilità dei ministri, gli ordini necessarii per l'esecuzione delle leggi ed il ristabilimento dell'ordine, ma con l'obbligo d'informarne il Corpo legislativo, se è riunito, e di convocarlo se è in vacanza. » Questo criterio fu adottato anche dipoi. « Il Direttorio esecutivo non potrà dichiarare in istato di guerra i comuni che dopo esserne stato autorizzato dal Corpo legislativo. » E meglio nella Costituzione dell'anno VIII (art. 92). « Nei casi di rivolta, a mano armata, o di torbidi che minacciano la sicurezza dello Stato la *Legge* può sospendere nei luoghi e pel tempo che essa determina, l'impero della Costituzione. »

Questa sospensione può essere provvisoriamente dichiarata, nei medesimi casi, per un decreto del Governo, stando il Corpo legislativo in vacanza; pur di convocarlo nel più breve termine per un articolo del medesimo decreto. Sotto il Consolato la competenza fu data al Senato, tanto per salvare la forma; sotto l'Impero passò decisamente all'Imperatore, che ne stabilì le norme nel decreto 24 Dicembre 1811. La Cost. del 1814 ne tacque; vi provvide l'Atto addizionale del 22 Aprile 1815 che fece una distinzione. « Nel caso d'invasione straniera può dichiarare lo stato di assedio un atto del Governo, nel caso di turbamenti interni una legge. Che se le Camere non fossero riunite, l'atto del Governo dovrà essere convertito in una proposta di

(1) D. 10 Juillet 1791, tit. I. art. 8 e 9.

legge nei primi quindici giorni della riunione della Camera (1). »

La Cost. del 4 Novembre 1848 (art. 106) riservò le norme sulla materia a una legge speciale, che fu pubblicata il 9 Agosto 1849. Per regola la facoltà di dichiarare lo Stato di assedio spetta all'Assemblea; in caso di proroga al Presidente della Repubblica udito il Consiglio dei ministri, e con l'obbligo di informarne la Commissione (istituita per l'art. 32 della Costituzione) e secondo la gravità dei casi convocar l'Assemblea. Di speciale vi ha questo: Lo stato di assedio non può esser tolto che dall'Assemblea, quando essa l'abbia dichiarato o mantenuta; dal Presidente solo in caso di proroga. La Costituzione 14 Gennaio 1852 (art. 12) abrogò una parte di quelle disposizioni e concesse la competenza all'Imperatore, salvo la formalità di riferirne al Senato. La nuova Costituzione del 1875 nulla avea stabilito; e in un paese come la Francia, sorgeva il bisogno di provvedere con una legge. Questa fu fatta il 3 Aprile 1878, raffermò i criterii del 1849 con maggior rigidezza, restituendo al Potere legislativo, in tutta la sua integrità il diritto di dichiarare lo Stato di assedio.

A togliere ogni dubbio si dichiarò perfino espressamente che a stabilire e mantenere lo Stato di assedio occorre il consenso di ambo le Camere, e che queste, ove per determinate necessità abbia provveduto il Go-

---

(1) Nel 1832 fu proposto in Francia ricorso nella Cassazione di Parigi, con cui sostenevasi l'incompatibilità dello stato di assedio — posto alla Città di Parigi e a una parte della Vandea — con gli articoli 53, 54 della Carta del 1830. La Corte lo ammise: annullò le sentenze denunziate e, poichè la decisione riguardava una guarentigia costituzionale, i pubblicisti dell'epoca la ritennero come abolitiva dello stato di assedio.

verno, debbono alla prima riunione decidervi sopra, senza aspettare da quello l'iniziativa (1).

VII. In Germania troviamo ben altro indirizzo. L'essenza dello Stato è lì nel Potere esecutivo, rispetto al quale la Corona ha non solo, come in Inghilterra influenza, ma potenza. La ragione di Stato prevale alla ragione del popolo: nei casi ordinarii si circonda delle forme della Rappresentanza, nei straordinarii ne fa a meno e si fa valere per se. Come in caso di esigenze supreme dello Stato il Governo può riscuotere le imposte anche senza il voto della Camera, così in caso di pericoli interni o esterni dello Stato, adotta misure straordinarie. Lo stato eccezionale (*Ausnahmszustand*) provoca lo stato d'assedio (*Belagerungszustand*) (2). Le agitazioni del 1848 in Prussia aveano prodotto un aumento di forza nel Governo, che però propose una legge pubblicata il 4 luglio 1851. Così vennero determinate le norme, i limiti, le competenze speciali dello stato di assedio: ma rimase largo margine al Potere esecutivo di proclamarlo quando volesse. Epperò l'atto sarebbe stato sempre legale, benchè non fosse costituzionale: chè il sistema è abbastanza meccanico, quando la legalità si confonde con la costituzionalità. La Costituzione dell'Impero, art. 68, concede al Sovrano la facoltà di difendere la sicurezza dello Stato contro i nemici esterni ed interni. Ed è a notare: 1. che qui manca il Gabinetto e invece di questo,

---

(1) V. Rapport *par M. Frank-Chaveau* 5 Fevr. 1875.

(2) V. in Rotteck e Welcker, *Staatslexicon*. Leipzig 1858, vol. II. p. 448 v. *Belagerungszustand* un elaborato articolo, nel quale si studia la parte giuridica, politica e storica dei provvedimenti e leggi eccezionali, e specialmente dello stato di assedio politico che viene distinto dal militare.

diventa responsabile il Cancelliere dell'Impero (1); 2. che spetta solo all'Imperatore, come il dritto di guerra quello di dichiarare lo stato di assedio, esercitanto il privilegio sui singoli Stati.

Ciò risponde bene all'ordinamento dello Impero nel quale vuol prevalere il concetto della unità (applicato nel militarismo e tentato nelle riforme economiche e finanziarie) alle guarentigie costituzionali. Tanto più che in caso di turbamenti nei varii Stati, non potrebbe applicarsi la legge prussiana del 4 giugno 1851: donde il bisogno sempre più impellente, che poichè è concessa al Capo dello Stato quella piena facoltà e può sorgere la concorrenza dei varii Stati si faccia una legge generale, che determini le norme dello Stato di assedio. Vi ha poi una ragione anche più grave. L'art. 68 della Cost. dell'Impero non contiene disposizione alcuna che prescriva l'obbligo del Governo, rappresentato dal suo Cancelliere, di sottoporre alla cognizione del Parlamento i provvedimenti presi riguardo allo Stato di assedio o alla sospensione delle libertà; nè si riferisce alle norme che prescrive la legge prussiana del 1851. Così che resta indefinito il rapporto tra il Potere esecutivo e il legislativo in una materia, che comprende una delle parti più gravi di Diritto pubblico, e che può suscitare un attentato in nome del diritto fondamentale dello Stato contro i diritti fondamentali dei cittadini. È solo interpetrando lo spirito della Costituzione imperiale e applicando le norme che regolano le attribuzioni del Parlamento germanico, che può riconoscersi il diritto nel *Bundesrath* di aver notizia della dichiarazione dello stato d'assedio e nel *Reichstag* di muovere interpellanza.

---

(1) Rönne, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Leipzig 1876, vol. I. p. 86.

Questo del rimanente si coordina alla tendenza generale, che in Germania riconosce nel Potere esecutivo meno la fiducia della maggioranza che la espressione dei diritti dello Stato. Alla pratica corrisponde la dottrina. In certi casi è ammessa nel Governo la facoltà di modificare o abrogare le leggi, che non soddisfano alle necessità del momento, quando la pura esecuzione della legge porterebbe un grave pericolo per lo Stato. Così sorge un diritto supremo di ordinanza (*Nothverordnungsrecht*) il quale è ristretto in questi confini: 1. che davvero esista una condizione di estrema necessità di fronte ad un reale pericolo per lo Stato; 2. che non tolga via o non abroghi la legge, ma solo la sospenda per quanto duri la necessità: onde è bene che fissi il termine della sua efficacia; 3. deve tal diritto speciale del Governo svolgersi quando a quella necessità non possa provvedere la norma ordinaria della legge. Certo malgrado, questi criterii rimane largo margine all'arbitrio del Potere esecutivo; epperò la guarentigia trovasi più nella sapienza e moralità di questo, anzi che in limiti che la scienza non può definire. Resta come freno il Potere legislativo, innanzi al giudizio del quale il Ministero avrà cura di sottoporre i suoi provvedimenti, non già perchè quello discuta sulla loro legalità od efficacia, ma perchè esamini se davvero il Ministero siasi trovato in una circostanza di forza maggiore (1).

---

(1) Stein L., *Die Vollziehende Gewalt*. Stuttgart 1869, p. 307-8. Bluntschli, *Staatsworterbuch*, Zurich 1872. v. *Belagerungszustand* vol. 1. p. 280 e v. *Notsthand*, vol. 2. p. 272. Il Mohl riconosce la difficoltà di fissare i limiti sia giuridici che politici sull'argomento. Questo è fuori controversia, che il provvedimento non possa in alcun caso prendersi da un singolo ministro, ma dall'intero Consiglio. V. *Die Polizeiwissenschaft*. Tübingen 1866 vol. 3. p. 191 nota.

VIII. La necessità di Stato, che in Germania venne riconosciuta come ragion sufficiente in certi casi, per la maggiore competenza del Potere legislativo, fu in molte altre Costituzioni di Europa sospettata o combattuta come fomite di arbitrio. Se ne tacque negli Statuti: chè anzi a togliere ogni equivoco si sentì il bisogno di negare espressamente al Capo dello Stato ogni facoltà di sospendere le leggi. La disposizione richiamava un tristo ricordo della Monarchia francese, che nel periodo della Restaurazione in nome della sicurezza interna od esterna dello Stato aveva attentato alle libertà.

Donde l'art. 67 della Cost. belga, riprodotto dell'articolo 6 del nostro Statuto. « Il Re non può giammai sospendere le leggi, nè dispensare dalla loro esecuzione. » Nessun principio più vero di questo. Ma ove sorgano nello Stato minacce e pericoli contro le istituzioni, e i Poteri organizzati non bastino a garentire l'ordine, coi mezzi ordinarii, la legge fondamentale non provvede. Ma la vera dottrina costituzionale segna la via: il Potere esecutivo domanderà al Parlamento speciali facoltà. Così il caso anomalo rientra nel diritto comune; è la pratica inglese; la sospensione dell'*Habeas corpus* non può avvenire senza l'autorità del Parlamento.

Ma quella pratica distingue; oltre alla condizione che impone una sospensione di leggi fondamentali da attuarsi per opera del Potere legislativo, ne ammette altra, a cui basta il Potere esecutivo. Veramente in quest'ultima ipotesi non si tratta di sospendere leggi, nel proprio senso della parola: ma l'uso della regia prerogativa può riuscire indirettamente al medesimo scopo: donde la prima responsabilità del Gabinetto, il quale se ha violato le libertà, sarà messo in istato di accusa.

Cotale responsabilità fa vigilare i Ministri sul modo

onde si eseguono quei provvedimenti. Nel 1865 una Commissione reale fu destinata a fare inchiesta sul complesso dei fatti, che avessero determinato la proclamazione della legge marziale, fatta dal Governatore Eyre contro gl'insorti della Giamaica. In seguito al rapporto, questi fu rimosso dall'ufficio « per eccesso di severità nel reprimere l'insurrezione »; e il Parlamento approvò la misura del Governo (1).

Ma tale responsabilità se ha dei sotterfugi in Inghilterra riesce addirittura nominale nel Continente, dove è sempre pericoloso confidare al Governo misure discrezionali, che riguardino da vicino l'esercizio dei diritti fondamentali. D'altra parte non mancano difficoltà: in talune circostanze occorre provvedere con rapidità; la convocazione del Parlamento non è facile, per l'urgenza; o non è opportuna, perchè la maggioranza è infida; o i partiti sonosi mutati in fazioni; o arde in piazza una quistione che trova fautori e molti nell'Assemblea; o è impossibile perchè dura il periodo elettorale. Allora il Governo non può mancare al suo dovere: ma non trova nella lettera dello Statuto la base del suo diritto. Se davvero esso non fosse che la meccanica espressione della maggioranza, lo Stato non troverebbe una forza in sua difesa, il popolo rimarrebbe abbandonato a se stesso, e l'anarchia avrebbe come complice l'inerzia di un'Assemblea irresponsabile. Allora una contraddizione è inevitabile, anche tra i popoli più democratici del mondo. Il Potere esecutivo debole nel corso ordinario delle cose, è costretto a diventare violento nei casi eccezionali. Nè c'è distinzione a fare tra Repubbliche e Monarchie, salvo forse questa:

---

(1) Report of Jamaica, Com. 1866. Hansard, *The Parliamentary Debates*. v. CLXXXIV. p. 1763.

che di contro all'abuso rimane come guarentigia nella Monarchia la responsabilità del Gabinetto innanzi al Parlamento, la quale si può tradurre in una condanna; mentre nella Repubblica contro l'abuso non vi ha che un rimedio molto incerto, la responsabilità del Presidente, che si traduce o in un colpo di Stato o in una rivoluzione.

In mancanza di una disposizione nello Statuto o di una legge organica, lo stato di assedio proclamato dal Potere esecutivo non risponde alle guarentigie di un'ordinamento costituzionale. Tali pur troppo in Italia sono i precedenti.

Con decreto del 3 Aprile 1858 fu posta in istato di assedio Genova, nè la Camera subalpina se ne occupò: poi con decreto del 29 febbraio 1852 la provincia di Sassari, e la Camera approvò con un ordine del giorno puro e semplice la condotta del Ministero, orpellata da una difesa, che sfuggiva la questione, perchè intesa a provare che lo stato di assedio non implica violazione o sospensione di guarentigie costituzionali, e che gli arresti rimproverati come contrarii all'art. 26 dello Statuto doveano reputarsi legali, perchè operati in seguito a disposizioni che il commissario straordinario avea emanati (1). Lo stesso metodo si usò dappoi nel nuovo Regno d'Italia: con decreto 17 Agosto 1862 il Ministero Rattazzi dichiarò lo stato di assedio nelle Provincie Siciliane e con decreto 20 Agosto 1862 nelle Provincie Napoletane.

---

(1) Fu argomento sostenuto dall'on. Rattazzi: come è chiaro, riguardava la forma della legalità, non la sostanza della costituzionalità. Invece non si trattava di sapere se l'arresto fosse conforme agli ordini del Commissario; ma se i poteri di questo fossero conformi allo Statuto.

L' uno e l' altro aveano una formula abbastanza semplice e pericolosa. « Si concedono al Commissario straordinario i più ampi poteri, si sottopongono alla sua dipendenza tutte le autorità civili e militari. » Vivace discussione si sollevò nella Camera. Contro la facoltà del Potere esecutivo a dichiarare lo stato di assedio il Mordini citò la pratica inglese, che l'attribuisce unicamente al Potere legislativo: ma il Gabinetto, a sua volta, pel suo Presidente faceva appello alle ragioni di ordine pubblico, allo stesso Statuto e sosteneva: Essere nelle attribuzioni del Governo, quando una parte dello Stato possa essere minacciata, di porre la medesima in istato di assedio. Per un lato lo Statuto non porta nessun divieto a questo riguardo, e per l'altro soccorre la giurisprudenza parlamentare. Il Parlamento in casi precedenti non pure non avea dato voto di censura, ma implicitamente approvato. E a prescindere dalla interpetrazione dello Statuto è nell'intima natura di qualsiasi Governo la facoltà, il dovere di far cessare in certi e determinati casi le franchigie in alcune provincie, quando questa è una necessità per salvare l'ordine e le istituzioni stesse. Sulla durata poi dello stato di assedio, riconosceva l'utilità in massima della convocazione del Parlamento, ma giustificava non averlo fatto, sia pel dubbio che non potesse effettuarsi (ragione leggiera) sia per motivi di necessità; chè domata l'insurrezione, restavano la camorra e il brigantaggio (1). — Si discusse allora molti giorni: ma la questione costituzionale, come avviene soventi, fu sviata o meglio assorbita dalla questione politica, la quale minacciava il Gabinetto, che si dimise prima di aspettare il voto della Camera.

Sicchè tra noi la pratica è favorevole alla facoltà

(1) *Atti Parlamentari, torn. 26 Novembre 1862.*

eccezionale del Gabinetto: spetta alla scienza indagare se ciò risponda alla natura di un Governo costituzionale. Certo, sopratutto tra noi del Continente, che non abbiamo un Governo fortemente organato nè per limiti giuridici, nè per tradizioni politiche, riesce improvvido confidare al discernimento di pochi individui il giudizio tra le supreme esigenze dello Stato e le libertà cittadine, o contentarsi del tardo, inefficace sindacato di Assemblee o tumultuarie o inerti.

I diritti fondamentali dello Statuto possono esser manomessi; un voto di fiducia giustificare atti incostituzionali. Conviene colmare una lacuna nel nostro Dritto pubblico. Nè bisogna spaventarsi delle parole quando si è poi tanto audaci nei fatti; come dimostrò nel 1875 l' opinione pubblica in Italia, che avversò le misure eccezionali chieste dal Gabinetto al Parlamento e tollerò i provvedimenti eccezionali presi dal Governo in nome della sicurezza interna. Se ne colsero buoni risultati: ma è pericoloso fissare dei precedenti col sistema dei fatti compiuti. Poichè i limiti tra i Poteri non si avvertono da noi che quando sieno fissati con leggi scritte, sarebbe bene che si facesse una legge, almeno com'è in Francia che determinasse i casi, i criterii, gli effetti dello stato di assedio. Il Governo, ove le Camere non fossero riunite o non potessero riunirsi, troverebbe un punto di partenza di dritto in una legge organica, pur restando libero e responsabile nella quistione di fatto. Nè si opponga il silenzio dello Statuto e la impossibilità di fissare una casistica che impedisca gli abusi del Governo, o la inopportunità di creare una legge per circostanze eccezionali, alle quali meglio si provveda caso per caso. *a*) La lacuna dello Statuto può colmarsi dal Parlamento in virtù di quel metodo, che accorda, pur distinguendoli, la facoltà costituente con

la legislativa nel sistema della così detta onnipotenza parlamentare. *b*) Basta che la legge determini alcune norme, per quanto è possibile complesse e sintetiche: la specialità è obbietto di giudizio. *c*) Il diritto di rivoluzione non si scrive, si è detto, e si è riconosciuto come necessità politica da parte del popolo: ma il diritto di necessità da parte dello Stato è bene sia scritto e determinato, ad evitare i pericoli del despotismo.

Così il Governo si troverebbe due limiti, uno preventivo, la legge che gli segna la sfera di azione; uno posteriore, il Parlamento giudice di quell'azione. Con tal metodo non vi ha sospensione di leggi fondamentali: ma sostituzione di una legge ad un'altra, eseguita dal Governo, con piena responsabilità innanzi al Potere legislativo. Lo Stato di assedio esprimerebbe una misura altrettanto legale che qualsiasi altra, determinata dal Potere legislativo. E alla parola *eccezionale* che presso noi racchiude un senso contrario all'ordine giuridico, si potrebbe meglio sostituire la parola *speciale*. Il Parlamento a sua volta si renderebbe ribelle al diritto, ove credesse censurare il Governo perchè in momenti difficili, abbia creduto affermare le ragioni supreme dello Stato. Il rifiuto in tal caso di un *Bill* d'indennità sarebbe altrettanto inefficace e incostituzionale, quando il rifiuto di approvazione a spese fatte da un Ministro per servire a veri e reali bisogni dello Stato— in casi di siccità, epidemia, mancanza di foraggi ecc.— chè, malgrado difetti il bilancio, non può il Governo ritardare lo sviluppo necessario dell'Amministrazione (1).

---

(1) V. su questa quistione Gneist, *Gesetz und Budget*. Berlin 1879 p. 112. Kerchove, *De la Responsabilité des Ministres dans le droit public belge*. Paris 1867, p. 127. Confr. Arcoleo, *Il Bilancio dello Stato e il Sindacato parlamentare*. Napoli 1880, p. 77.

IX. Uscirei dal mio compito s' io volessi qui trattare dei rapporti tra il Potere legislativo, esecutivo e giudiziario in ordine alla natura e forma della Legge, dei Decreti e dei Regolamenti: materia tanto complessa che sfugge soventi alle rigide categorie della scienza o è falsata da criteri politici, più o meno secondo il carattere, l'ordinamento e le tradizioni dei varii Stati (1). Mi limito solo ad accennare quella parte che può riferirsi al Gabinetto; considerato questo non nella specialità delle attribuzioni dei varii decasteri, ma nel complesso della facoltà, che ha come organo principale del Governo, di provvedere perchè la Legge sia rispettata ed eseguiti i voleri del Parlamento in ogni sfera di azione. Esso, è bene ripeterlo, esce dalla maggioranza, deve seguirne il programma, le tendenze: ma rispetto alla legge non è l'espressione meccanica del partito: come rispetto alla Costituzione, o dirò meglio, ai diritti fondamentali dei cittadini, la Legge non è la espressione pura e semplice del voto. La Legge, malgrado si formi con il congegno della maggioranza ha un ordine superiore da rispettare, il *Diritto comune* in Inghilterra, lo *Statuto* nel Continente; il Gabinetto, sebbene dipenda nella sua formazione dal partito, ha qualcosa di più stabile ed elevato da tutelare nella sua azione, l'autorità della Legge. È in questo còmpito che esso trova la sua vera virtualità, e la forza di resistenza, ove ravvisi il pericolo dell'arbitrio, di fronte al Capo dello Stato come di fronte alla maggioranza.

---

(1) Questo va trattato in un altro studio sui rapporti del Gabinetto con l'Amministrazione e di questa col Potere giudiziario: materia che nella formale divisione, comunemente e non bene adottata, direbbesi amministrativa. Qui mi fermo alle attenenze di ordine strettamente costituzionale.

Ma secondo il diverso organismo del Gabinetto muta il rapporto della Legge col Decreto o Regolamento, epperò vanno notate le differenze tra i varii Stati. In Inghilterra dove l'Amministrazione è regolata con un sistema di leggi e di giurisdizioni e provvede il Parlamento perfino agli affari privati, non resta margine all'arbitrio del Potere esecutivo: può turbare l'ordine politico non il giuridico. Nel Continente invece, dove il Gabinetto può essere rimorchiato o dal Capo dello Stato o dall'Assemblea, possono svilupparsi due tendenze; o il Decreto come espressione della volontà del Sovrano usurpare qualità di Legge; o questa come espressione della volontà del partito paralizzare la feconda azione del Potere esecutivo. I termini di questo dilemma riescono o alla violenza o alla debolezza, e l'ha dimostrato nel primo rapporto la Francia imperiale e parecchi Stati della Germania, nel secondo la Francia repubblicana: mentre il Diritto pubblico italiano pargoleggia tra le due tendenze.

Parlando dell'Inghilterra occorre, prima di studiare la facoltà del Gabinetto, accennare al concetto di Legge: che ivi va intesa non esclusivamente nel senso formale di espressione della volontà della maggioranza, ma quale norma di diritto comune, dichiarata per organo della sovranità dello Stato, la quale però s'impone e al Potere legislativo e all'esecutivo (intesi nel ristretto senso della parola) (1).

Così l'uno e l'altro hanno dei limiti e vi ha abuso

---

(1) Si suppone sempre che abbia origine nel dritto comune. V. Stephen, *New commentaries on the laws of England* ed. cit. Esso limita così il Sovrano (ivi. vol. II. p. 409), che il Parlamento (ivi, p. 356). V. inoltre la distinzione di *civil law* e *common law* pr. Lieber *On civil liberty and Slfgouvernment*, ed cit. p. 211 e seg.

di potere altrettanto per l'Assemblea che pel Governo: salvo che nel primo caso sfugge alla responsabilità legale e al sindacato diretto. Certo è più facile sorprendere in fallo un ministro, pedinarne gli atti e giudicarli: di quello che non si possa fare verso leggi ingiuste, arbitrarie che implichino invasione e usurpazioni di potere del Parlamento. Si ha tra noi l'abitudine di chiamare incostituzionale solo un provvedimento del Governo: non si crede possa esser tale anche un abuso dell'Assemblea: come se non ci fosse un ordine superiore, che s'imponga del pari alla discussione ed alla esecuzione. Nel rapporto estrinseco avrebbe ragione il Paley. « Un atto del Parlamento non può mai essere incostituzionale nello stretto senso della parola. Nemmeno il flagrante abuso che faceva dei suoi poteri un Parlamento di Enrico VIII conferendo ai proclami del Re l'autorità di leggi era incostituzionale. » È l'applica zione della teorica meccanica dell'onnipotenza legislativa parlamentare attinta da Blackstone. Ma nel rapporto organico giustamente osserva lord Coke « Ogni qualvolta un atto del Parlamento è contrario alla coscienza del diritto comune o è ineseguibile, il diritto comune, sindacando quest' atto lo stimerà nullo e come non avvenuto. » Altri, Holt, in tal senso dichiarò che un Parlamento non potrebbe mai autorizzare col suo voto l'adulterio (1).

Lo Gneist osserva. « Il rifiutato riconoscimento di una spesa legittima fatta dal Governo per necessità di Stato è un atto incostituzionale, dal quale non sarebbero legati i ministri. — Una decisione del Parlamento può essere altrettanto incostituzionale che un atto del

(1) Fischel, *Storia della Costituzione inglese, trad. it.* Milano 1870 vol. II, p. 288. Stephen, op. cit. vol. II. p. 356.

Governo, il quale, non foss'altro, ha un freno e una pena nella responsabilità (1) ».

Parrebbe a prima vista che una legge davvero non possa mai dirsi incostituzionale, quando vi convengano i tre fattori: ma nel senso inglese non è così. Si dirà con perfetta esattezza incostituzionale una legge, quando pecca contro l'indole e lo spirito del libero Governo; come sarebbe ad esempio la separazione delle funzioni esecutive dalle legislative. Così un *bill* convertito in legge, che proibisse ogni pubblico assembramento, pel quale non si fosse anteriormente ottenuto il permesso del Governo, sarebbe legge valida ed obbligatoria, quanto la *Magna Charta* o l'*Act of Settlement*: ma pure non si potrebbe immaginare una legge più incostituzionale; ed un'altra che accordasse ai soldati od alla milizia la facoltà di eliggersi gli uffiziali o che sottraesse i militari dalla giurisdizione dei tribunali ordinarii sarebbe obbligatoria quanto il *Mutiny act*, ma non lascerebbe per questo di violare enormemente lo spirito della Costituzione: come sarebbe il permettere al popolo di eliggere i suoi giudici, sia quelli delle Corti di Westminster o quelli delle giudicature di pace: ovvero il dar facoltà alla Corona di nominare i giurati in tutte le cause civili e criminali (2).

Bisogna esaminare ora la Legge non nella sua natura, ma nella forma che ha assunta, secondo lo sviluppo della regia prerogativa, del Gabinetto, del Parlamento.

Uno dei fondamenti del sistema rappresentativo è la competenza legislativa riserbata esclusivamente al Parlamento in unione col Capo dello Stato. La Costi-

---

(1) Gneist, *Gesetz und Budget*, Berlin 1879, p. 112.

(2) Brougham, *Filosofia Politica*, trad. it. Firenze 1851, vol. II, p. 380.

tuzione inglese potè dirsi veramente fissata, quando fu tolta alla Corona la facoltà di creare disposizioni legislative o di variare la legge. A ciò, come è solito in quella Nazione, si venne per gradi. Nel periodo normanno la legislazione riposò su personali Decreti del re, in molteplici forme di decisioni particolari, di regole temporanee di Amministrazione, di ordinanze stabili. Sotto Edoardo III si trova proclamato il principio: che i Comuni non si sentano legati che da quello che hanno consentito; e la scienza giuridica inglese comincia a segnalare la distinzione tra gli statuti, le semplici ordinanze, le proclamazioni. Dopo Edoardo IV non esiste più l'antica forma di petizione dei Comuni: si era tradotta in voto, e già sotto Enrico IV comincia l'abitudine d'introdurre i progetti di legge con la forma legale di *Bill*. E ne deriva il gran principio costituzionale, che quanto è stato convenuto tra il Re e il Parlamento non possa essere cambiato che per mutuo consenso e nella medesima forma. È allora che veramente termina il periodo del medio Evo, col riconoscimento dei fondamentali diritti parlamentari (1). Solo nel secolo XIV, principalmente per lo sviluppo della Camera dei Comuni la legislazione mette capo al Parlamento, che tende sempre più a rivendicarla come sua competenza, lasciando alla Corona solo la facoltà di concorrervi o in casi singolari opporre il suo *veto*.

La legge acquista allora carattere permanente, benchè ancora la sua forma estrinseca esprima una specie di transazione: è un decreto regio, ma con l'assenso delle Assemblee. Si fissa il principio costituzionale che tanto il diritto consuetudinario, (*common law*), che lo

---

(1) Gneist, *La Constitution communale de l'Angleterre*. Paris, trad. Hippert 1867, vol. I, p. 321.

statutario non possa essere modificato che per statuto parlamentare (1). A prima vista parve che nessuna distinzione corresse tra il Decreto e la legge, il che potea far supporre una strana confusione di Poteri, e produrre una pericolosa concorrenza dinnanzi ai tribunali; nessuna storica e giuridica definizione era sì netta da toglier lo equivoco: ma si venne man mano determinando un criterio, secondo il quale il valore del Decreto veniva ristretto e subordinato alla più alta autorità dello Statuto parlamentare; in modo che in tempi più vicini si vollero clausole espresse di autorizzazione, che riconducessero da capo il Decreto nei suoi veri e naturali confini (2).

Da ciò si venne determinando un maggiore sviluppo e specialità di Statuti, il che se da un lato ritemprò l'autorità del Parlamento, creò dall'altro tal cumulo di leggi speciali, che a lor volta riescivano impraticabili: sia per la difficoltà di prevedere i singoli casi della complessa vita sociale ed amministrativa, sia per la mobilità e varietà di esigenze, imposte dallo stesso sviluppo industriale. Così che quantunque nel criterio del sistema rappresentativo parea dovesse predominare la forma di legge, per impulso stesso di cose si sviluppò una larga funzione regolamentare.

Ma qui bisogna fare una distinzione essenziale nel

---

(1) Gneist, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung* ecc. Berlin 1869, p. 62. Pure il Parlamento non si crede onnipotente: « *Parliament has ften found that it is not onnipotent when it has attempted to break a lance with common law* ». Lieber, *On civil liberty and Selfgovernment*. Philadelphia 1877. p. 368.

(2) Gneist, *Verwaltung, Justiz* ecc. p. 63. Notisi che le parole Ordinanza e Decreto che uso per Inghilterra o Germania, hanno quivi altro valore: a me importa sopratutto distinguere la competenza del Governo e dell'Assemblea.

Diritto pubblico inglese. In nessun paese come là il Parlamento ha saputo definire la sfera del Potere esecutivo e in pari tempo limitare se stesso; ed è in questa coscienza del limite la virtù intima della Costituzione. La storia della lotta del Parlamento contro Giacomo II, come già contro Carlo I, esprime il riconoscimento e la rivendicazione dell'autorità della legge contro gli abusi del diritto regio, che minacciava invadere il campo legislativo; il che per altro si fissò espressamente nel *Bill* dei dritti, che dichiarò:

« *That the pretended power of suspending laws or the execution of Laws by Royal Authority without consent of Parlyament is illegal.* »

« *That the pretended power of dispensing with Laws or the execution of Laws by Royal Authority, as it has been assumed and exercised of late, is illegal.* »

Quella lotta ebbe come risultato non la pura sostituzione di dinastia (come è avvenuto quasi sempre nel Continente), ma una trasformazione nell'organismo giuridico della Costituzione inglese. Si stabilì ciò che sia legge, meno nella sostanza (l'antico diritto comune, riconosciuto sin dall'epoca Sassone) che nella forma, l'accordo del Re col Parlamento (*The King in Parliament*): si fissarono i rapporti tra l'ordinanza regia e la legge: si riconobbe la competenza suprema del Parlamento, non pure nel campo strettamente legislativo, ma anche nel regolamentare (1).

---

(1) Lo Stein, *Die Vollziehende Gewalt* ed. cit. p. 109, notando l'ultimo rapporto, come carattere speciale dell'Inghilterra conchiude: « Es (riferendosi al Parlamento) *übernahm daher seinerseits, nicht bloss die Gesetzgeebungs-sondern auch die ganze Verordnungsgewalt, und ward damit selbst der vollziehende Organismus. Das ist es, was den Charakter des öffentlichen Rechts in England bis auf den heutigen Tag entschieden hat.* Englands Gesetzgebung ist zugleich seine Regierung. »

Tuttavia l'onnipotenza parlamentare inglese, non sconvolgeva l'organismo dei Poteri: come rispetto alla Costituzione riconosceva un limite nei diritti fondamentali della Nazione, così rispetto all'Amministrazione riconobbe un limite nella prerogativa del Potere esecutivo. Donde è venuta costituendosi una forma di speciale legislazione che ha assunto nome di « *Orders in Council* » pubblicata per proclami ed ordinanze nella *London Gazette* e la cui competenza è fissata:

a) In tutto quanto riguarda l'esercizio della sovranità dello Stato così all'interno che all'estero, per le materie che non possono nè devono essere regolate per Statuti del Parlamento. *b*) Nei rapporti dello Stato con le Colonie, salvo ove esistano norme stabilite per Statuti parlamentari, nel qual caso ogni mutamento rientra nella competenza legislativa. *c*) In quanto concerne in genere lo sviluppo e la esecuzione delle leggi: il che può avvenire e per facoltà insita al Potere esecutivo e per espressa delegazione del Parlamento. Questa forma speciale di legislazione suppone sempre come precedente o una legge scritta o una necessità di Stato: nel primo caso si coordina all'autorità già espressa del Parlamento, nel secondo il Governo deve invocarla con un *Bill* d'indennità (1).

---

(1) Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, ed. cit. vol. II. p. 725. cita parecchi di tali Orders in Council, che ebbero bisogno di ratifica del Parlamento, appunto perchè implicavano mutamenti o sospensione di leggi; sebbene incombessero gravi ragioni di Stato. Chè anzi astrattamente tal potere di sospensione non potrebbe ammettersi, secondo il nuovo Diritto inglese; ma la pratica l'ha riconosciuto meno come sospensione di legge che come anticipazione dell'autorità del Parlamento. Il Peel a tal proposito osservava. « Il Governo ha assunto e assumerà in estremi casi l'incostituzionale potere, e confiderà nel

Così, cambiata sostanza, dopo parecchi secoli rimane nella Costituzione inglese la duplice forma onde si esprime la suprema autorità dello Stato: *The King in Parliament*: *The King in Council.*—L'anello tra le due forme è il Gabinetto; mercè cui le due funzioni, invece che combattersi, convergono ad un reciproco accordo. La vera fonte della legislazione è il Parlamento: il Consiglio privato cura di sviluppare la parte mobile, variabile; e riguarda misure temporanee o provvedimenti da tradursi in legge. Onde la sua importanza va diminuendo, chè secondo la natura stessa delle cose il complesso delle sue attribuzioni si va sempre più distinguendo in due indirizzi. Gli affari costanti del Consiglio privato sono passati man mano ai tribunali ed alle Corporazioni: gli elementi variabili al Consiglio dei Ministri (1).

Bisogna inoltre notare un altro carattere. Il Gabinetto non può turbare il corso della ordinaria Amministrazione, come avviene tra noi, per la pressione di quell'immenso numero di affari, che attraverso la maggioranza e talora anche dell'opposizione si esercita sovra di esso. Oltre che in Inghilterra l'iniziativa individuale e locale è tanto sviluppata da non aver bisogno, o da sostituire in molti rami l'opera del Governo, vi ha poi un sistema speciale, che garentisce meglio la distinzione tra il Gabinetto e l'Amministrazione ed è quello dei *Bill* privati; che si distinguono in personali e locali, secondo che riguardino persone, corpo-

---

buon senso del popolo, chè si convinca della necessità di obbedire alla proclamazione, e del Parlamento, chè la ratifichi. » Peel, *Memoirs* vol. II. p. 131 pr. Todd, *On parliamentary Government in England* ed. cit. vol. I. p. 288.

(1) Gneist, *La Const. comm. de l'Angleterre*, ed. cit. vol. II. p. 201.

razioni o città (1). Non è luogo a esaminare la varia loro specie; ciò che importa sapere è che essi sono sottratti alla competenza del Gabinetto e attribuiti a quella del Parlamento. Epperò il Governo n'è irresponsabile: anzi è pratica stabilita che esso debba astenersi da intervenire in tali materie od esprimere la propria opinione, salvo quando ci sia ragion di temere che offendano il pubblico interesse (2). Allora il Gabinetto interviene non con l'iniziativa, come per tutt'altro ordine di leggi, ma come forza di resistenza. Tale sistema influisce sempre più a distinguere le attenenze tra la facoltà legislativa e la regolamentare, quali sono in Inghilterra e quali nel Continente: dove e nella pratica e nella scienza si è ammessa nel Gabinetto una funzione distinta da quella dell'Assemblea, che può a volte riuscire a fini contrarii, ove sconfini dalla sua sfera subordinata. Così che nell'Amministrazione possono con la forma regolamentare sostituirsi alla legge criterii di opportunità dettati dall'interesse del ministro o del partito. In Inghilterra, al contrario, ciò che noi chiamiamo Governo non è un organismo così separato dal Parlamento, che si possa concepire un Potere regolamentare indipendente o autonomo. Il gran principio dell'Amministrazione inglese è che solo il Parlamento abbia quel potere, a differenza che nel Continente. Quì abbiamo decreti e regolamenti del Gabinetto; lì Statuti del Parlamento: cosicchè l'applicazione delle norme amministrative ai singoli rapporti ha in questo radice, non in quello (3). Al Gabinetto non rimane tal facoltà

---

(1) Homersham Cox, *The institutions of the english government.* London 1863, p. 19, 170.

(2) Todd, *On parl. govern.* vol. II. p. 316.

(3) Stein, *op. cit.* p. 309.

che nei casi estremi: è un diritto che gli viene non dalla natura di Potere esecutivo, ma dalla necessità di Stato. A dir meglio è un esercizio della regia prerogativa, garentito dalla responsabilità ministeriale.

X. Ben diverso è in Germania il rapporto tra la Legge il Decreto e il Regolamento, determinato dal diverso sviluppo storico dello Stato, della Monarchia, del Governo. La sovranità è dapprima concentrata tutta nel Re, che esercita le funzioni legislattve ed esecutive, delega le giudiziarie. Limite al suo potere è la volontà sua, non un *diritto comune* che garentisca nei primordii, anche senza organo di rappresentanze parlamentari, la libertà dei governati dall'arbitrio di chi governa. In tale stato di cose manca persino il concetto di Legge; molto meno la distinzione tra questa e il Decreto, perchè l'organo che comanda è anche quello che esegue. La Legge è essenzialmente confusa col Decreto; diversa non è che la forma; identica la sostanza e lo effetto. Questo periodo dura in Germania più a lungo che negli altri Stati del Continente e si potrae sino al sorgere delle Costituzioni: che avvenne non a un tratto; ma prima nei piccoli Stati della Germania, come Baviera (26 maggio 1818), Baden (25 agosto 1818), Wuttemberg (1818), Sassonia (1831); e poi man mano nei grandi; più rapidamente in Prussia (1850), e con maggior lentezza e molti coutrasti in Austria (1867); sebbene il movimento cominciasse fin dal 1848.

Non è il luogo di enumerare le varie disposizioni degli Statuti: ma possono a grandi tratti distinguersi tre periodi. 1) Dal 1815 al 1830: — la più gran parte della Germania non ha alcun concetto definito di ciò che sia legge: parecchi Stati ne hanno uno gretto e confuso, in modo che segua a confondersi la legge col decreto e

con l'ordinanza, benchè siasi sostituita la forma rappresentativa all'assoluta: solo il Wuttemberg segna il principio. « Che nessuna legge possa emanarsi, variarsi, abrogarsi senza il consentimento delle Camere ». Nella scienza nessun tentativo di definire il valore e i limiti della legge dal punto di vista costituzionale. 2) Dal 1830 al 1848:—segue lo stesso indirizzo; sebbene comincia a sentirsi il bisogno di limitare la prevalente e spesso onnipotente volontà del Sovrano, riducendo in sfera ristretta i casi, nei quali egli potesse provvedere ai bisogni dello Stato senza il Parlamento: e s'inizia un certo lavorio della scienza per formulare una specie di provvedimenti, che suppliscano in quei casi straordinarii la legge, e la svolgano ed attuino negli ordinarii. 3) Dal 1848 in poi:—le Costituzioni prussiana, austriaca, quella della Confederazione del Nord e poi dell'Impero determinano i limiti tra il Potere legislativo e l'esecutivo; riconoscono accanto alla legge il decreto e l'ordinanza: ma la pratica e la scienza oscillano tra diverse tendenze, suscitate dalla condizione speciale della Germania, che pur seguendo nella lettera le Costituzioni di Francia del 1830 e 1814 e attingendo a quella d'Inghilterra, ha nel suo spirito e nelle sue tradizioni molti caratteri di varietà e anche di contrasto.

Già alla differenza influisce non poco la costituzione del Gabinetto, che sebbene nella forma si presenti simile a quei di Francia o d'Italia, pur nella sua storia, breve che sia, presenta delle anomalie, in quanto è più intimamente connesso al Capo dello Stato, anzi che al Parlamento: donde ne viene che le misure da esso prese, come organo del Governo sieno di ordine meramente regolamentare, e quelle di ordine politico si confondano nella irresponsabilità della Corona, garentite non si sa bene se dalla ragione o dal pretesto

delle supreme necessità di Stato. Tuttavia bisogna riconoscere alla Germania il merito di una schiera di scrittori che intendono a studiare, a differenza dei francesi che si fermano per lo più alla parte politica, l'ordinamento giuridico dello Stato tedesco, il che se poco ne può giovare sotto il punto di vista positivo, riesce utilissimo come tendenza nello studio del Diritto pubblico (1).

Potrei ricordare molte delle differenze, alle quali sopra ho accennato, riguardo al concetto della Legge e del Decreto; basta una fra tante, quella che si riferisce alla legge del Bilancio, la quale e nella dottrina e nella pratica ha avuto in Prussia un diverso valore che negli Stati del Continente. L'intervento delle Camere si è considerato da parecchi scrittori come formalità, più che quale elemento integrale: così che il Bilancio racchiude in sè medesimo una speciale e superiore norma di Amministrazione, che dalle Camere riceve l'impronta formale del voto, ma contiene in sè medesimo i limiti e i caratteri di legge (2). Concetto che presso noi riescirebbe strano e pericoloso, del pari che

---

(1) V. in Stein, *Die Vollziehende Gewalt*, ed. cit. p. 312 e seg. nella nota: *Die Verordnungsrecht in Deutschland* le varie quistioni agitate nella ricca letteratura tedesca su tale argomento. Va studiato sopratutto il Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen 1878 vol. II, specialmente il cap. I. sul concetto e rapporto di Legge e Ordinanza (p. 1—120); il cap. II. sul concetto e natura giuridica dell'Impero (152—194); e il cap. III. sul concetto e forme dell'Amministrazione (198—229).

(2) V. Gneist, *Budget und Gesetz*. Berlin 1879, p. 166. Laband, *op. cit.* vol. II. § 58. Tale distinzione facilmente potrà esser fraintesa, ove non si coordini alla dottrina largamente esposta dall'autore sulla materia e sulla forma della legge; in rapporto al Bilancio nell'altra opera *Budgetrecht*. Berlin 1871, p. 3—11.

quella forma di leggi ammessa nella maggior parte delle Costituzioni di Germania, che potrebbe appellarsi legislazione suppletiva, in quanto provvede ai bisogni dello Stato, nell'assenza del Parlamento; il cui principio direttivo è non la utilità, ma la necessità.

La forma è diversa in quanto manca la partecipazione del Parlamento: la materia contiene tutto quanto può determinarsi per legge ordinaria, salvo questo limite, che non possa produrre mutamento alle norme fondamentali della Costituzione e della legislazione (1). Nella prima riunione del Parlamento il Governo ha il dovere di presentare le disposizioni emanate, che l'Assemblea a suo grado muterà in definitive o abrogherà con una legge ordinaria. E in caso di negligenza o indugio del Governo spetta a quella la iniziativa, che può esprimere per un indirizzo alla Corona (2). Con tal metodo si accorda la facoltà preventiva del Governo, che ha l'obbligo di provvedore alle urgenti necessità dello Stato con la facoltà ispettiva del Parlamento, che esamina se la delegazione implicita abbia ecceduto e usurpato la funzione legislativa. Epperò il valore di quella legge è connessa ad una condizione risolutiva, cioè finchè non avvenga deroga da parte del Parlamento: la quale per altro non avrà mai forza retroattiva (3).

---

(1) Zacharia, *Deutsches Staats und Bundesrecht*, II, p. 172. Secondo lo Stein op. cit. p. 89 la parola e il senso di tali leggi provvisorie sono una contraddizione, derivano da incertezza, conducono ad errore. Esse non sono altro che decreti sopra oggetti, sui quali deve sussistere una legge. Epperò non hanno nè la forma nè il carattere, nè il dritto di leggi, ma entrano nella categoria dei decreti.

(2) Gerber, *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*. Leipzig 1880, § 47, p. 153.

(3) Gerber, *op. cit.* p. 154. Mohl, *Staatsrecht, Volksrecht, Politik* vol. II. p. 621 e seg. Del Giudice, *Encicl. giur.* Milano 1880, p. 209.

Secondo alcune Costituzioni il campo formale della Legge — come norma alla quale coopera il Re col Parlamento — si restringe nei limiti della proprietà e della libertà. Di guisa che sorge una distinzione, della natura dell'oggetto medesimo, secondo il quale alcune disposizioni si esprimono in forma di Legge, altre in forme di Decreto. Dove non è esplicita tale limitazione è impossibile determinare l' orbita propria della Legge. Chè può spesso invaderla il Decreto, specialmente in alcuni argomenti, nei quali il Potere esecutivo, forte di monarchiche tradizioni assolute, regola i servigi o applica per nuovi casi una legge. Non è facil cosa fissare altro limite che questo. Anche ove si voglia comprendere sotto il diritto di ordinanza la facoltà organatrice dei servigi, deve questa restringersi in una sfera di puro ordine amministrativo: chè l'organamento costituzionale, ad esempio la determinazione delle competenze, la procedura dell'ordine giudiziario, non possono stabilirsi che per opera diretta dal Potere legislativo.

Molto agitato tra i pubblicisti è l'argomento che riguarda la forma, secondo cui il Governo dia effetto a una norma imperativa. E le ipotesi sono diverse: sia che un decreto assuma aspetto di legge; sia che una legge provvisoria manchi delle clausole o riserve che la distinguono dalla ordinaria; sia che il Potere esecutivo faccia credere che una disposizione sia stata approvata dal Parlamento. Allora oltre alle questioni di merito (per adottare il linguaggio causidico) sorge quella di rito: il diritto di resistenza, può esercitarsi dai cittadini, dal Potere Giudiziario o dal Parlamento. Diverse le soluzioni presso le scuole come presso le Costituzioni (1).

---

(1) Zacharia, *Deutsches Staats* ecc., II. § 175, N. 1. Rönne, *Preussiches Staatsrecht*, vol. I. p. 185, N. 3, pr. Gerber, op. cit. p. 160, N. 4.

Malgrado cotale garanzia l'art. 63 della Costituzione prussiana ha dato pretesto ad abusi del Potere esecutivo. Non manca a questo l'arte di dissimulare l'arbitrio sotto forma di tutela dell'ordine pubblico e dei diritti dei cittadini. Epperò nelle nuove Costituzioni sia del 1867 che del 1870 non si credette riprodurre quella norma. « È un importante vantaggio di questa Costituzione sulla prussiana, osservava il Deputato Twesten nella tornata 8 maggio 1867, di non avere autorizzato il Governo ad emanare Decreti con forza di legge: la facoltà legislativa del Reichstag non può essere menomata, come pur troppo in Prussia abbiamo dovuto in parte sperimentare (1) ». Senonchè nell'attuale Costituzione dell'Impero regna una grande incertezza, anche rispetto a quella facoltà regolamentare che intende alla esecuzione della legge, e che oltre all'Imperatore è consentita anche al *Bundesrath* (2). La mancanza della

(1) Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Leipzig 1876, vol. II. (a) §. 67, p. 56.

(2) Sebbene la facoltà regolamentare del *Bundesrath* si possa argomentare dall'art. 7 della Cost. tuttavia è messa in dubbio da parecchi scrittori, tra i quali Pzöl (*Supplem. zum Lehrbuch des Baverischen Verfassungsrechtes* p. 115) pr. Rönne, op. cit. vol. II. p. 57. Il Laband (*Das staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen 1878 vol.II.) acutamente distingue la ordinanza nel senso materiale e nel formale, così come la legge: e ne studia nel primo rapporto l'obbietto e i limiti intrinseci, nel secondo i fattori e i limiti esterni. Nega la competenza sulla prima specie all'Imperatore, come al Bundesrath: chè racchiudendo una norma di Dritto non può emanarsi che dal Potere legislativo o direttamente o con delegazione espressa « *Jede Verordnung welche Rechtsvorschriften enthält kann nur gültig erlassen werden auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation* » Vol. II. p. 77. La delegazione poi del dritto di ordinanza nelle parte formale può concedersi non pure al Bundestrath e all'Imperatore, ma al Cancelliere, ad altri funzionarii dell'Impero o ai singoli Stati. Ivi p. 78 85.

istituzione del Gabinetto influisce non poco a tale incertezza di norme: chè le attribuzioni del Governo essendo divise tra l'Imperatore, rappresentato da un cancelliere responsabile e dal Bundesrath che è un corpo irresponsabile, manca un limite ben definito tra la competenza legislativa ed esecutiva. È appunto per premunirsi contro le invasioni del Governo, che il Reichstag intende ad allargare la sfera delle sue attribuzioni, sicchè molte materie son passate oggi dal campo del Decreto nel dominio della Legge.

XI. Il rapporto tra il Decreto e la Legge, che avrebbe dovuto trovare una base comune, giuridica presso tutti i liberi Stati, ha subìto la influenza politica, anche della forma di Governo, monarchica o repubblicana. Non avrebbe dovuto esser così: le guarentigie costituzionali si fondano meno sui diversi metodi, che sul carattere intrinseco dello Stato libero. Ma le non chiare idee sull'ordinamento dei poteri e le accentuate tendenze democratiche, spesso determinate da passioni rivoluzionarie, meglio che da sicuro discernimento, hanno prodotto il risultato; che la procedura politica siasi imposta al diritto, deformandolo sin nella propria natura. Fu notato come in Germania il Decreto o l'Ordinanza invase o minacciò sovente l'orbita della legge, e ciò pel tradizionale concetto della sovranità feudale del Capo dello Stato: può ora notarsi una tendenza opposta nei Governi repubblicani, nei quali la legge tentò anche invadere il campo del Decreto e del Regolamento, e ciò pel concetto confuso della illimitata sovranità del popolo, che delega ai suoi rappresentati sia il Potere legislativo che l'esecutivo: donde la confusione di entrambi o per lo meno la dipendenza assoluta di questo. Può citarsi l'America, dove mentre da un lato la

Costituzione dichiara; che il Potere esecutivo è rappresentato dal Presidente, come il legislativo dal Congresso, poi concede a questo facoltà esecutive, sicchè nella sua competenza entra non pure la legislazione, ma l'Amministrazione e il diritto di ordinanza (1). Ciò avviene per la mancanza del Gabinetto, il quale dà al Governo quel carattere di autonomia, che gli è necessario per avere organismo di Potere. La storia della Francia lungo un secolo può provare, che quando prevalse il concetto della sovranità del popolo, nel senso demagogico della parola, la legge assorbì il decreto, come l'Assemblea annullò il Gabinetto; e quando la delegazione parve fatta al Capo dello Stato che si dichiarò responsabile dei suoi atti dinanzi alla Nazione, allora il decreto pur rispettando della legge la forma ne assorbì la sostanza, in quella guisa che l'Imperatore accentrava nelle sue mani, conservandogli il titolo e le apparenze, tutte le funzioni del Gabinetto.

È evidente che nell'uno e nell'altro rapporto la legge non potea avere che un carattere formale, non strettamente costituzionale: donde potrà sorgere come antitesi il criterio d'illegalità, non quello d'incostituzionalità. « La Loi est l'expression de la volonté générale: tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation » proclamava la Repubblica: e, di contro il secondo Impero « La loi est la pensée de l'Empereur ».

L'antitesi di queste due tendenze non fu mai tolta

---

(1) V. Stein *op. cit.* p. 115 e lo dimostra, pel diritto che ha il Congresso: « to make all laws which shall be necessary and proper for carryng into execution the foregoing powers and all other powers vested by this constitution in the government of the United States, or in any department or office there of ».

in Francia: come non cessò mai tra il Governo e l'Assemblea. Tuttavia man mano che le lunghe e tristi esperienze educarono autoritarii e radicali a senso più giusto del sistema rappresentativo, e si venne accettando l'istituzione di un Gabinetto, anche sotto forma repubblicana, perchè fosse come un mezzo di accordo o almeno di comunicazione fra il Capo dello Stato e il Parlamento, cominciò a determinarsi un diritto proprio del Governo a sviluppare secondo le esigenze dell'Amministrazione la materia legislativa: il che fu poi più o meno imitato presso la maggior parte degli Stati di Europa. Pure non se ne è avuto il medesimo risultato che in Inghilterra, per molte ragioni complesse, ma sopratutto perchè anche in questo, le nuove Costituzioni si trovarono di fronte un passato, del quale, pur non volendo, subirono i cattivi germi. Esempio ne offre la Francia, nei cui precedenti può trovarsi la origine della confusione o incertezza del Diritto pubblico degli altri Stati di Europa riguardo al presente argomento.

Non occorre fermarsi sulle diverse specie di atti, che ivi costituivano la legislazione delle Monarchie assolute. Va notato tuttavia che essa risentì di un difetto originario: il valore era tutto nella volontà regia, la guarentigia restringeasi in una mera formalità, sia sotto gli Stati generali nei primi tempi, sia sotto il Parlamento negli ultimi fino alla rivoluzione. Benchè, ad esempio la ordinanza, che si sviluppa dall'epoca di Filippo Augusto non fosse che un atto emanato dal Principe, in assenza degli *Stati*: benchè gli editti si limitassero ad un oggetto ristretto e particolare, mentre nell'interesse generale esisteva la legge, come nell'epoca di mezzo lo *Stabilimentum* e prima i *Capitolari*, tuttavia la distinzione in pratica era inutile o inefficace: mancava un'Assemblea legislatrice e il limite all'arbitrio

regio. Solo in un ramo ed in parte rendevasi necessario il consenso degli *Stati*, in materia di finanza: nel rimanente la legislazione non avea base ferma e sicura, soggetta com'era ad ogni mutamento da parte di chi riassumeva lo Stato, il Governo, la Nazione, la Legge. Ma una distinzione apparve spiccata, almeno nel senso teorico dei giuristi, sebbene in pratica non di rado confusa o soppressa, tra le *leges regni* e le *leges regis*, le prime che riguardavano i principii fondamentali dello Stato, le altre che soggiacevano alle varie e mobili esigenze di uomini e tempi (1).

Col sistema rappresentativo sorge dopo il 1789 in Francia il principio, che organo della legge è l'Assemblea, salvo al re il veto e la sanzione. Il provvedimento del Potere esecutivo ha nome e natura diversa dalla norma del Potere legislativo. Nondimeno anche qui si riproduce la confusione, che esisteva nell'ordinamento delle funzioni; fissati non bene i limiti e la sfera di attività del Governo, del Parlamento e del Capo dello Stato, era inevitabile il difetto o l'abuso nell'ordine legislativo. Aggiungasi il disagio e la difficoltà di determinare a un tratto il dritto pubblico e il dritto privato, e la necessità di trasformare, pur rispettando vecchie consuetudini e tradizioni, o d'innestare il vecchio sul nuovo, quando il tronco era stato offeso dalla scure rivoluzionaria. Nel primo periodo del 1789 al Consolato si ebbe una legislazione copiosa, confusa, spesso contraddittoria, frutto di Assemblee, che restìe a riconoscere come organo essenziale il Governo, governavano esse, amministravano, sconfinando con una soverchiante ingerenza in ogni sfera di attività e di attribuzione: nel secondo periodo seguì una legislazione ordinata nei rap-

(1) Hello, *Diritto Costituzionale*, trad. it. Napoli 1848, p. 297.

porti di diritto privato, assolutà e arbitraria in quelli di dritto pubblico: effetto della volontà onnipotente di Napoleone, che alle forme costituzionali dava il valore di un semplice apparato. Il decreto invase allora il campo legislativo: s' impose al Potere giudiziario, e fu stabilito in giurisprudenza, specialmente sotto la Restaurazione, che fossero inoppugnabili i decreti inseriti nel *Bulletin des Lois*. Eccone la ragione bizantina. «La Cost. dell'anno VIII, si disse, istituì un'autorità, il Senato, che avea la missione di annullare sulla domanda dei tribunali gli atti incostituzionali del Capo dello Stato. Ora il Senato col suo silenzio ha convalidato i decreti imperiali (1)».

L'ordinanza riproducevasi con un carattere equivoco nella Costituzione del 1814: era subordinata ordinariamente alla legge, ma poteva in casi speciali sostituirsi a questa. L'art. 14 prestavasi ad una falsa interpetrazione da parte della Corona, che ne usò nelle famose ordinanze di Luglio; falsa, perche in un Governo rappresentativo, sia qualunque il pretesto, non può ammettersi che un atto regio, cioè di un solo dei fattori che concorrono alla funzione legislativa, abbia valore di legge, che è il risultato di tre fattori, secondo il sistema bicamerale. La incostituzionalità veniva inoltre mascherata di forma legale, mediante le delegazioni continue fatte nelle leggi più importanti dallo stesso Parlamento, che deferiva al Potere esecutivo la facoltà di stabilire norme secondarie, ma che riescivano spesso a violare le principali. Oltre che nel silenzio dell'Assemblea, ove questa avesse a se riserbata quella facoltà, sostituivasi per forza stessa di cose il Governo, la cui re-

---

(1) Bard et Robiquet, *La Constitution française de 1875*. Paris 1878 2.ª ed. p. 345.

sponsabilità venia coperta dal bisogno urgente di eseguire una legge. In tali circostanze il magistrato era impotente a distinguere l'uso o l'eccesso del Potere; ovvero i due elementi, la dichiarazione, l'esecuzione della legge. Per tanta incertezza di limiti tra i Poteri veniva perfino giustificato il sistema pericoloso di fissare per decreto sanzioni penali nell'esecuzione di una legge (1).

Nel seguente periodo (1830-1848) restò il nome, mutò l'uso: l'ordinanza non potea sostituirsi alla legge, o derogarla; essa medesima non potea aver forza obbligatoria che in quanto rispondesse a una norma superiore di legge, e in questo rapporto era soggetta all'esame del magistrato. Così al Capo dello Stato fu tolta un'arma insidiosa, che potea ferire nella parte più vitale l'ordinamento rappresentativo, e la sfera degli atti del Potere esecutivo fu determinata secondo quattro classi; regolamenti necessarii per l'esecuzione delle leggi (art. 13) come loro sviluppo; — atti complementari, riferentisi a casi speciali; — atti di tutela amministrativa; — nomine a impieghi pubblici (2).

---

(1) V. un minuto esame presso J. Lebeau, *Observations sur le pouvoir royal*. Liege 1830, p. 96 e seg. Se da un lato pareva insufficiente la formola astratta della legge a soccorrere ai tanti casi di applicazione, diveniva facile dall'altro un abuso del Potere esecutivo, come avvenne pel decreto 25 maggio 1829, che sotto pretesto di applicare la legge 11 aprile 1827 (art. 63, 64 e 65) sulle guardie comunali manometteva le leggi organiche giudiziarie e quella medesima donde avea il punto di partenza. « Nè tali censure paiano minuziose: In fatto d'illegalità nulla è troppo analitico. Se l'intenzione buona del Governo può mitigare la severità del giudizio, tuttavia il principio viene alterato, e produce quando che sia una vivace reazione » Lebeau *op. cit.* p. 115.

(2) Block, *Dictionnaire gén. de la Politique. ed. cit.* vol. II. p. 428.

Il decreto sorge nel 1848 a ricordare gli atti delle assemblee da sommettersi alla sanzione reale (periodo rivoluzionario) e gli atti del Capo dello Stato col concorso del consiglio di Stato (nel periodo del Consolato e dell'Impero), che comprendeano tutte le branche dell'Amministrazione e avean forza di legge, salvo ad essere oppugnati dal Senato per incostituzionalità. Ma si trasforma nel periodo dittatoriale (2 dicembre 1851 ad aprile 1852) ed acquista quasi efficacia di legge.

Proclamata la nuova Costituzione qual valore hanno quei decreti? Deve distinguersi. I poteri eccezionali non possono conferire caratteri di legge che agli atti, pei quali il Diritto pubblico francese esige il concorso del Potere legislativo; non ai Regolamenti amministrativi che sono necessariamente un attributo del Potere esecutivo. Epperò questi possono, mutata forma di Governo, variarsi per un decreto: mentre occorre una legge per modificare i decreti, che regolano una materia di ordine legislativo. La dottrina e la pratica francese non seguì sempre tale criterio; e piuttosto che distinguere quegli atti per la diversità dell'oggetto li confuse per l'identità della forma.

XII. L'art. 6 dello Statuto italiano: « Il Re fa i decreti e i regolamenti necessarii per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne » parrebbe costringere il Governo in una orbita molto limitata, nella quale non dovesse che seguire pedantescamente la legge, impotente a provvedere anche quando quella manchi o non basti. La forma di quell'articolo risente della sfiducia e della repugnanza a concedere facoltà, che potessero, come che sia, riprodurre gli abusi del Governo francese sotto la Restaurazione e sotto l'Impero. Ma ben altro è il giusto senso: la legge non può che

fissare norme generali, diviene ingiusta o inefficace a misura che si rende più analitica: la casistica e per sè illimitata da un lato, esclusiva dall'altro. Nè son poche le materie, che sfuggono ad una perentoria e sicura norma legislativa.

La legge risente del limite, che ha il suo stesso organo principale, il Parlamento: questo non può vedere o prevedere tutto: epperò o deve delegare in via espressa o tacita il Potere esecutivo, o questo soccorre in certi bisogni e materie, per virtù propria. Donde la divisione di decreti generali, che formano una specie di legislazione secondaria, e decreti speciali, che riguardano i mezzi d'azione onde bisogna il Governo, nell'ordine già fissato delle sue attribuzioni. Ed è la sola distinzione che davvero può farsi in materia di decreti o di regolamenti (1).

Per altro una categorica distinzione di questi non avrebbe nella pratica, alcun valore, chè la natura dell'atto occorre derivare non già della mera sua forma estrinseca, ma dallo scopo (2).

Certo non possono *a priori* con una minuta casistica fissarsi delle norme astratte, che bastino a garantire che l'atto del Potere esecutivo risponda alla sua competenza. Vi ha dei principii generali: ma pur troppo non man-

---

(1) Saredo, *Trattato delle leggi*. Firenze 1871, vol. I. p. 256. — Accenno, almeno per noi, più particolarmente al decreto, che esprime un atto spontaneo di Governo e non è diretta e immediata conseguenza di una data legge come il regolamento; quantunque spesso nella pratica il nome non risponda preciso alla cosa. Al mio scopo basta notare la differenza o il rapporto tra l'atto che emana dal potere legislativo o dall'esecutivo. V. Scolari, *Diritto Amministrativo*. Pisa 1866, p. 104 e seg. — Meucci, *Istituzioni di Dir. Amm.* Roma 1879, p. 66 e seg.

(2) Scolari, Ivi. § 131. — Persico, *Diritto Amm.* Napoli 1875, vol. I. p. 48.

cano dei pretesti di fatto elevati a motivi di dritto, dei quali il Governo possa giovarsi, per violare con speciali disposizioni la Legge e lo Statuto. In qualche Costituzione, del Portogallo ad esempio, col pretesto d'interpetrare la legge, il Ministero si è arrogata gran parte dell'autorità legislativa, snaturandola con decreti, editti e regolamenti, pigliando occasione dall'art. 75 dello Statuto (1). In Italia è così incerta la nozione di tal competenza, che sonosi perfino approvati dei contratti con Decreto reale. Ora o il Governo ha il diritto a far dei contratti per delegazione del Parlamento; e agisce per virtù propria; o quel diritto non l'ha e tale incompetenza non può essere sanata da un Decreto reale; ma occorre l'opera del Parlamento.

In genere se non sempre può risolversi la questione in modo preventivo, lo si può certo in modo repressivo. Vi ha il potere giudiziario, cui incombe l'obbligo di esaminare l'atto del Potere esecutivo; sia che questo pubblichi un Regolamento per sua iniziativa, sia che per delegazione del Potere legislativo. Non manca chi in questa ultima ipotesi neghi la competenza giudiziaria, e ammetta unicamente la competenza parlamentare. Fu osservato: « che ogni Decreto, come ogni Regolamento è sempre fatto in virtù di una delegazione speciale del Parlamento e il Potere esecutivo non può mai per virtù propria fare atto che non sia in esecuzione di una legge e in forza delle facoltà che la legge gli ha conferite (2).

---

(1) V. Annuaire *de la Societé de législation comparée*, 1874, p. 382.

(2) Saredo, *op. cit.*, vol. I. p. 264. Spesso si è delegata persino la facoltà di comminar pene (es. art. 317, 375 Legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865 e art. 146. Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale della stessa data) o di sospendere, come eccezione all'art. 6 dello Statuto l'applicazione di qualche legge (art. 219, 244, 245 Cod. pen. milit. e art. 272, 273, 274 Cod. pen. milit. maritti-

La questione può elevarsi anche al punto di sapere se sia corretto o per lo meno utile che il Parlamento, segni le grandi linee della legge e deleghi nel resto ampia facoltà al Potere esecutivo: come si fa sovente da noi, e come non è possibile avvenga in Inghilterra; donde il pericolo che il Gabinetto si sostituisca all'Assemblea, il Regolamento alla Legge e allo Statuto, specialmente negli argomenti che riguardano direttamente la libertà e la proprietà dei cittadini o le competenze. Nè è luogo a discutere se sia possibile nella condizion nostra, negare al Parlamento, come in astratto pare facile, cotal virtù di delegazione, o se non giovi meglio provvedere al migliore ordine legislativo con un Consiglio di legislazione, che eviti le lacune del nostro difettoso sistema (1).

Ben altra è la ipotesi che riguarda la delegazione dei pieni poteri: chè allora muta l'organo, ma resta fisso il carattere della legge. Sarà pericoloso anche que-

---

mo). — Non mancano tuttavia oppositori, contro la facoltà, che sopra ho riconosciuto nel potere giudiziario, e il più grave argomento è che esso debba unicamente intendere ad applicare la legge. Ma quando esamina il valore di un regolamento o di un decreto, esso non si sostituisce al potere legislativo, non crea una norma, non formola una legge: ma applica i principii dell'ordine costituente, richiama il Governo al vero suo còmpito; rafferma le garanzie dovute dallo Stato ai cittadini. E queste meglio possono prestarsi dalla magistratura, anzichè dall'Assemblea, dominata dallo spirito politico, fuorviata soventi da una maggioranza, che invece di far rispettare la legge coopera agli eccessi od alle ingiustizie del Governo. Un decreto e un regolamento incostituzionale presso un popolo libero non debbe aver valore: ma se per ragioni di ordine politico, non può concedersi ai cittadini facoltà illimitata di discuterlo o rigettarlo, deve attribuirsi ai medesimi, per ragione di ordine giuridico, facoltà di richiamarsene al Magistrato.

(1) V. su ciò Scolari *op. cit.* p. 366, 394.

sto, ma è imposto da gravi necessità, come è avvenuto, in Italia nel suo periodo di gestazione. Non è il caso di discutere teoriche: ma occorre di provvedere, migliorando oggi con l'opera legislativa quello, che fu allora compiuto con l'opera sola del Governo. A noi sfugge, e non è possibile sia altrimenti, come agli altri Stati del Continente, — per mancanza di tradizioni di un *Diritto comune* fondamentale e di un primigeneo senso giuridico della Costituzione dello Stato — il concetto di legge incostituzionale. Nè credo possa avvenire altrimenti. Non si distrugge tutta una costruzione politica dei Poteri fondata, temperati che sieno i criterii, per speciale indole nostra, sulla sovranità del popolo e sulla onnipotenza legislativa. Malgrado la presunzione che le leggi secondarie sieno consentanee alle leggi fondamentali, potrebbe tuttavia dubitarsi, se presso noi alcune leggi di ordine amministrativo e specialmente in materia di finanza e di libertà individuale sieno in perfetta armonia coi principii sanciti dalla Costituzione (1). Gli è certo che contro tali invasioni non si desta la coscienza pubblica, non provvede lo Statuto. In ogni modo bisogna ritemprare il nostro senso giuridico, almeno in quella sfera subordinata, nella quale il Decreto o il Regolamento, pur soddisfacendo le esigenze dell'Amministrazione, debbono sempre rispondere alla Legge (2).

---

(1) De Gioannis, *Corso di Diritto pubblico amministrativo*. Firenze 1877, vol. I. p. CIX.

(2) Pur troppo qualche volta ciò non avvenne. Può citarsi il decreto 26 giugno 1871 che violò la legge 7 Luglio 1868 sul Macinato e lo Statuto, prescrivendo che gli esercenti tenessero sempre aperte le porte del mulino anche di notte o consegnassero le chiavi, sotto pena di una multa. Con che si turbava l'inviolabilità del domicilio, si creava un reato, si sanciva una pena, senza base nella Legge.

XIII. In questa parte generale non ho potuto che accennare per sommi capi i rapporti tra il Decreto e la Legge. Ogni giorno in ogni sfera del Potere esecutivo s'incontrano quei rapporti, e più di una volta se n'è occupato il Parlamento, lasciando soventi irresoluta la questione o rispettando i fatti compiuti. Pur troppo avviene che la ragion politica del voto s'imponga anche alle più schiette convinzioni, e si accetti per decreto quello che dovea farsi per legge; non perchè si creda giusta la cosa: ma perchè si deve aver fiducia in quel ministro od evitare una crisi. Ma credo accennare almeno a quella questione tra le più gravi in Diritto pubblico, che riguarda più da vicino il mio argomento, e si riferisce alla competenza, sulla creazione o soppressione dei decasteri. Essa è oramai risoluta in Italia da un voto del Parlamento dell'8 Giugno 1878 nel senso che quella facoltà spetti al Potere legislativo; tuttavia non mancano dei dubbi, e la scienza ha il dovere non fosse altro di segnalarli (1).

Può negarsi al Potere esecutivo ogni facoltà organica? Il tramutamento, la soppressione o la creazione di un decastero importa sempre spostamento di attribuzioni? Tal fatto ha il medesimo valore rispetto ai singoli servizii? Deve adottarsi, così senz'altro, il criterio che ciò che è costituito per decreto possa per decreto variarsi, in egual modo che quanto è stabilito per legge, non possa modificarsi che per legge?

---

(1) La questione fu trattata a fondo dallo Spaventa nel memorabile discorso 4 Giugno 1878, che diè origine al voto: e illustrata dal prof. Palma in un largo studio nell'Annuario *di scienze giuridiche e politiche*, Milano 1880 p. 65-95. In Germania, con diverso intendimento, con grande dottrina, ma non senza qualche preoccupazione politica, se n'è occupato lo Gneist, *Gesetz und Budget* Berlin 1879.

Il Governo ha il compito di eseguire la legge: ora è chiaro che se per ciò occorra qualche organo. quello debba avere non dico il diritto, ma il dovere di crearlo. Senza ciò il Governo fallirebbe al suo scopo e non eseguirebbe la legge. Nè quelli a dir proprio sono organi, (che non può istituire che il Potere legislativo) ma strumenti, congegni necessarii all'esplicamento stesso della legge. Tuttavia il limite di quella sfera nella quale opera il Decreto non è sempre eguale: può dirsi mobile secondo lo svolgimento della vita costituzionale di uno Stato. E il fatto si ripete, quasi con le stesse vicende presso i varii paesi del Continente. Man mano che il Parlamento acquista coscienza delle sue prerogative, o la concessione dello Statuto acquista valore di diritto della Nazione, comincia sempre più a restringersi la competenza del Decreto per far posto a quella della Legge.

Così a poco a poco il Governo viene costretto nei suoi veri confini: gran parte di quella materia che prima formava oggetto della sua attività passa sotto il dominio del Parlamento. Al primo periodo del sistema costituzionale, che è segnalato dalla distinzione dei varii Poteri dello Stato, succede il secondo che è determinato dall' organismo dei servizii. Allora prevale il Parlamento, che interviene in ogni parte della pubblica Amministrazione, non pure emanando delle leggi organiche, ma trasformando in leggi gli atti del Governo. Con tale processo ciò che prima dipendeva dalla mutabile volontà di chi esercitava il potere viene a fissarsi in un' ordine stabile di competenze: il còmpito del Governo cambia; dapprima creava i servizii, ora li tutela. Ciò risponde al carattere ed allo sviluppo dello Stato moderno, che intende a regolare pienamente ed esclusivamente per legislazione, ed elevare ad organismo giu-

ridico tutto il sistema amministrativo e la determinata sfera dei singoli ufficii (1). Nè occorre studiare altrove questo lento ma continuo processo: ne abbiano esempii sopratutto in Italia: poco a poco anche quei nuclei di Amministrazione, che per necessità di cose e per l'infanzia della vita parlamentare erano stati formati dal Potere esecutivo, sonosi venuti trasformando in organismi legislativi. Considerata la cosa da tal punto di vista rimane inefficace l'argomento, che si vorrebbe addurre contro la competenza legislativa rispetto alla creazione o soppressione di un decastero. Quand' anche questo fosse stato creato per Decreto nei primordii della vita costituzionale, come avvenne quasi dappertutto in Belgio, in Francia, in Germania, in Italia, quando il Potere esecutivo, che aveva concesso lo Statuto, organizzava l'Amministrazione (2): la questione muta di aspetto

---

(1) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen 1878, vol. 11. p. 208.

(2) È l'argomento principale dello Gneist, che fa una rassegna completa di quei mutamenti (*Gesetz und Budget*, Berlin 1879 p. 54 e seg.). Potrebbe osservarsi: *a*) che poco calzano gli esempi degli Stati della Germania nei primordii della vita parlamentare, fin dal principio del secolo (p. 57-67): *b*) che quelli di Prussia sono invalidati dal voto della Camera del 1878: *c*) che non esattamente vien definita la Francia come la terra della sovranità del popolo, rispetto a quell'epoca monarchica o imperiale, nella quale appunto avvennero le vicende ministeriali dall'autore citate; e se la tendenza dura anche oggi è da attribuirsi al concetto confuso che si ha quivi del Gabinetto; a prescindere dalla forma di Governo: *d*) Che anch'egli, lo Gneist, confessa che è giusto desiderio del partito liberale volere organato per legge non il solo bilancio, ma il complesso dei servizi, non nell' interesse del partito, ma di uno stabile Governo (*Op. cit.* p. 38—39): e ad ogni modo accenna a un indirizzo degli Stati a fissare per legge gran parte dei servizi costituiti prima per decreto. Oggi perciò per

allorchè la legislazione comincia ad allargare la sua base; e dar norme e stabilità ai mutabili ordinamenti dello Stato. Così, pur ammettendo che il Ministero d'Industria Agricoltura e Commercio fosse stato creato con Decreto 22 Agosto 1850, soppresso con altro decreto del 26 Febbrajo 1852, e ricostituito il 1860, era a vedere, se volendo sopprimerlo nuovamente nel 1877 si potesse fare similmente per decreto, quando i pubblici servigi erano per la maggior parte organati per legge.

Potrebbe, è vero, a prima vista farsi una distinzione tra il decastero e il servizio, nel senso che l'uno rappresenti un complesso di elementi simili, l'altro di elementi omogenei: che quello sia un meccanismo di servizii, che possono passare da una sfera ad altra, rimanendo identici nella natura e funzione; questo sia un organismo di competenze, mutabili solo dal Parlamento. — Con tal criterio un mutamento di decastero rifletterebbe solo una questione di distribuzione (materia ammiministrativa); un cambiamento di servizio comprenderebbe invece una questione di attribuzione (materia costituzionale). Ma in realtà le conseguenze sono le stesse. Poichè ogni servizio faciente parte di un decastero racchiude una data competenza, una gerarchia, e nei casi anche una giurisdizione, è inevitabile che queste sien pregiudicate nell' ipotesi di uno spostamento. La pura osservanza delle cifre del bilancio rispetto a tali servizii, quand' anche possa mantenersi ed è molto difficile, non risolve il problema. La cifra

---

alcuni paesi, come l'Italia, la questione che prima era d'interpetrazione è risoluta dal Parlamento, ed è il caso di applicare la stessa massima dello Gneist: « *Soweit die Einrichtung der Ministerien, Central-Provinzial-und Ortsbehörden durch* Gesetz, *geordnet ist, kann sie allerdings nur durch* Gesetz *geändert werden* » (*op. cit.* p. 67).

è intatta: la competenza è manomessa. È evidente che erra chi tenta la soluzione solo dal punto di vista del bilancio. Anzitutto questo costituisce una legge subordinata sempre alle organiche: il denaro non risponde che a servizii: ora quand'anche appaja immutato il meccanismo nell'ordine finanziario, muta e di molto l'organismo nell'ordine legislativo: o almeno è assai difficile che il decreto non turbi le competenze, il che equivale a sostituire o abrogare leggi dello Stato. La questione non va guardata sotto l'aspetto formale: almeno non mi farebbe peso che un reclamo ad esempio o un'istanza fosse diretta piuttosto al ministro di Istruzione che a quello di Agricoltura: sarebbe un semplice mutamento di gerarchia amministrativa. Ma la cosa non si arresta qui: involge spesso un mutamento di competenze: così il decreto in tal caso modificherebbe un ordinamento costituito per legge, trasformando un organo fissato dal Parlamento. Or tal confusione avviene meno nel rapporto del decastero, che del servizio: ciò per la natura diversa. Un servizio ha in se stesso una data competenza, che risponde a certe speciali attività. Or nell'incontro di queste con le attività dei cittadini occorre una norma stabile; chè questa costituisce la guarentigia dell'Amministrazione e insieme del pubblico. È chiaro che un mutamento qualsiasi turba la competenza, la facoltà ministeriale invade il campo legislativo. Quì si è tutti di accordo.—Ma vi è un rapporto che direi estrinseco del servizio, e riguarda i suoi legami con gli altri servizii, con la gerarchia superiore che è rappresentata dal ministro. È qui la radice della controversia. Tali legami, dicesi, sono puramente amministrativi, non strettamente costituzionali. Negare al ministro facoltà di sciogliere o stringerli secondo le opportunità e le esigenze del migliore anda-

mento dell'Amministrazione equivale a paralizzarlo, togliergli uno degli elementi essenziali ad ogni Governo. Bisogna lasciargli in questo un certo margine, come gli si consente in genere nella facoltà di Regolamento. Per altro quando egli sposta da un decastero a un'altro un servizio, non ha che a seguire due norme, la legge del bilancio, e la legge organica. Ove si mantenga l'una e l'altra, il Ministero non pure è nei limiti del suo diritto, ma, si direbbe anche bene, del suo dovere, che è quello di trovare i mezzi più adatti a che gli organi suoi funzionino bene. In somma qui si tratta di *distribuzione*, non di *attribuzione*. Ora in astratto ciò è vero, non si tratta di organizzare, ma di coordinare: e negar questo al Potere esecutivo per sottoporlo all'azione del Legislativo, torna a disdoro e debolezza del primo, riesce materia non cònsona alle attitudini del secondo. Ma tale dottrina, in tesi, molto sostenibile (1), non troverebbe sempre riscontro nella pratica. Può contenere un equivoco, che si risolve in pericolo per una buona legislazione ed anche per l'Amministrazione dello Stato. Potrebbe ammettersi *in genere* la facoltà del Potere esecutivo di *distribuire*, secondo le esigenze, le attribuzioni tra i diversi Ministeri: ma *in ispecie* alcune di tali *attribuzioni* si risolvono nella facoltà di esercitare dei veri atti giurisdizionali. Oltrechè potrebbe avvenire, che si trovassero confuse poi per Decreto in una sola persona due tendenze diverse fissate prima per legge in due decasteri, che abbiano interessi d'indole opposta (2).

---

(1) V. Arcoleo, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli 1879, p. 79-85.

(2) L'osservava l'on. Luzzatti a proposito della legge sulle Casse di risparmio postale, nei rapporti coi Ministeri di Finanza e di Agricoltura e Commercio. Atti Parlamentari, torn. 8 Giugno 1878.

La immutabilità dei servizii è perciò (mi si passi la frase forense) una questione di puro dritto: quella dei decasteri sarebbe di fatto, subordinata all'esame: se col ripartire diversamente i decasteri, si violino competenze e leggi organiche. Chè se volesse accettarsi come categorico e assoluto il secondo criterio anche il numero dei ministeri dovrebbe esser determinato per legge.

Se non che non è conveniente che una questione di fatto, che implica punti delicatissimi di ordine costituzionale si lasci al discernimento del Potere esecutivo. Ciò avvenne per parecchio tempo nella nostra pratica, non determinata da dottrine, ma imposta da urgenti bisogni. Gli organismi non erano compiutamente sviluppati: non potea distinguersi facilmente quali attribuzioni spettanti a un Ministero gli venissero per leggi, quali per decreti: altro impulso a quella pratica veniva dal processo stesso del Potere esecutivo, che avea anteceduto gli altri poteri e per le difficoltà dell' unificazione italiana e per la necessità del momento si era venuto trasformando con molti indugi e non poche incertezze; e dalle tradizioni troppo vicine della Francia monarchica o imperiale. Man mano che l'ordinamento amministrativo si è andato costituendo per leggi organiche, dovea svilupparsi un'altra tendenza. Oramai questa è determinata nel nostro Diritto pubblico: epperò torna inutile rifare il cammino o richiamare dottrine ed usi nostri o stranieri. Certo le difficoltà non sono tutte risolute: manca a complemento del voto 7 Giugno 1878 una legge sugli organici delle amministrazioni centrali allora promessa, ma ancora aspettata: ed è in questo punto che dovrebbe fissarsi oggi l'attenzione. Ove si voglia imitare l'Inghilterra, lo si faccia meno nello forma che nella sostanza. Nè del rimanente sarebbe fuori controversia la pratica inglese sulla nostra que-

stione: potrebbe forse anche trarsene il pro e contro come in tanti casi (1): il che, per altro, non influirebbe molto sulla soluzione; essendo tanto diverse le origini, il processo, la composizione del Gabinetto. Ma quello in che può servirci di esempio, e ch'è fuori di ogni dubbio, è l'applicazione del principio che l'Amministrazione sia organata per legge, in modo che sempre più venga distinguendosi ed emancipandosi dalle violenze della politica. Se il Parlamento ha creduto in Italia rivendicare un suo diritto, negando al Governo le facoltà di mutare a sua voglia i decasteri, occorre che s'imponga un dovere, compiere l'ordinamento dei servizii, cooperare alla legalità, che è anche moralità dell'Amministrazione. È il còmpito più elevato e delicato nella sfera dei poteri; come nell'altra della libertà è quella di assegnare a ciascuna una guarentigia ed una giurisdizione nei rapporti verso lo Stato. Senza questi due fattori, si rende appariscente e vuoto il sistema costituzionale. Per altro non c'è che a dar forma e scopo diverso all'attività parlamentare rispetto al Governo ed all'Amministrazione. Alle pressioni, alle istanze, ai piati, alle minacce dei singoli deputati che frugano, s'ingeriscono, turbano i varii servizii, barattando col Governo voti per concessioni, sostituire l'attività feconda, ordinata, comune a tutti i partiti, mercè cui il Parlamento intenda a consolidare insieme con la sua autorità, l'Amministrazione e il Governo, l'una, regolando tutti i servizii per legge; l'altro, limitandolo nel vero suo ufficio

---

(1) Sul Ministero della guerra, ad esempio, creato nel 1854, ne trae argomento per la competenza esecutiva lo Gneist (*Gesetz und Budget*, p. 53); e per la legislativa lo Spaventa (Atti parl. torn. 4 Giugno 1878) illustrando un documento taciuto dal primo. V. inoltre Palma, *op. cit.* p. 76.

rispetto alla legge ed alla maggioranza, termini ancor pur troppo divisi nella mente e negli usi nostri. Senza questo riesce a poco resultato, e ne abbiamo oggi la prova, qualsia voto del Parlamento, anche quando affermi le sue prerogative, e ad una pura questione accademica l'esame dei limiti o le distinzioni più o meno sottili tra Decreto e Legge.

XIV. Ho notato i rapporti tra Governo e Amministrazione, distinti in Inghilterra, confusi nel Continente. Ragioni precipue, la diversità dell'organismo del Gabinetto, già notata; e quella dell' Amministrazione che va ora accennata.

In Inghilterra l'Amministrazione ha vita propria, spontanea, secolare, fu il primo bozzolo della Costituzione. Prima ancora che si formasse uu ordinamento politico, esisteva il sociale e amministrativo, i cui germi fecondi, man mano sviluppati, vennero creando gli organi dello Stato. Quando il Governo si costituiva in forte unita mercè il Gabinetto, trovava già formata l'Amministrazione: non era il caso di crearla, ma di riconoscerla, vigilarla o dirigerla secondo le esigenze nuove dello Stato, gl'interessi comuni della società. Preesisteva un diritto consuetudinario: il Governo dovè rispettarlo, non osò variarlo: qualsia mutamento, necessario che fosse, non potea farsi che per legge, secondo i principii fondamentali della Costituzione; tutto che è stabilito per legge non può modificarsi che per legge. L'Amministrazione venia tutelata dal Parlamento nell'ordine preventivo; nel repressivo dall'autorità giudiziaria, contro gli abusi del Governo.—Il Parlamento oggi influisce sull'Amministrazione col votar leggi, col definire le competenze, col trattare gli affari locali. Il Gabinetto e i suoi agenti sono esclusi dall'ingerenza sull' andamento or-

dinario delle amministrazioni locali: possono fare dei regolamenti, ma in sfera limitatissima, sotto il sindacato dell'autorità giudiziaria; non hanno facoltà potestativa: così l'ufficiale pubblico non esegue istruzioni imposte dal ministro, adempie i suoi doveri secondo legge: e come ha autonoma l'azione, ha propria e larga la responsabilità. Di qui il *self-government*, tanto calunniato nelle citazioni e declamazioni del Continente, che si tenne sinonimo di un decentramento, qual sottrazione ai poteri dello Stato, perchè non sapea concepirsi la società che come antitesi dello Stato. Ma nuovi studii, specialmente dello Gneist, ne hanno determinato il carattere. Il *self-government* è la unione organica di Stato e Società, un termine medio tra il Governo e l'amministrazione dei privati, nel quale s'incontrano e si accordano gl'interessi sociali e gli ordinamenti politici: così che l'Amministrazione, pur distinta ed autonoma, venga a collegarsi con la Costituzione (1). Così che esso consta di due elementi; libertà di azione alle amministrazioni locali; delegazione dello Stato alle autorità locali, non stipendiate nè gerarchicamente subordinate al Potere esecutivo, ma solo da esso nominate. Quella delegazione è un diritto dello Stato, l'accettazione un do-

---

(1) « *Innere Verbindung von Staat und Gesellschaft in den einzelnen Gliedern und in dem täglichen Leben des Staats.* » Gneist, *Verwaltung, Iustiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung* ecc. Berlin 1867 p. 100. E lo considera come esecuzione della volontà dello Stato: *Die Ausfuhrung des Staatswillens durch Selfgovernment* — cap. I. p. 90-117. È svolto più largamente il concetto nell'opera, *Selfgovernment, Communalverfassungs und Verwaltungsgerichte in England.* Berlin 1871 § 7, p. 147. Merito suo speciale è l'avere studiato l'elemento politico nel *selfgovernment*, mentre generalmente non si ponea mente che al solo elemento sociale. V. Bluntschli, *La Politica come scienza*, trad. ital. Napoli 1879, p. 70.

vece del cittadino. Così la funzione amministrativa invece che dipendere dal meccanismo di un Potere centrale, arbitrario, rispondente alla tendenza politica del momento, esprime un organo dello Stato ed insieme della Società. La libertà e il Potere, invece che escludersi o combattersi s'integrano a vicenda, onde bene il Lieber chiamò tale *selfgovernment, istituzionale* (1). Nè questo è in antitesi col Governo: appunto perchè il Gabinetto, come il Parlamento nel senso più largo della parola sono organi anch'essi del *selfgovernment* in quanto rappresentano istituzioni, ed hanno vita e sviluppo, rispondenti alle condizioni sociali e politiche. Il che rende ragione rispetto alla Costituzione di una permanenza, che non è immobilità e di uno svolgimento che non è sconvolgimento (2).

Tale ordinamento dell'Amministrazione consolidato con lo sviluppo spontaneo di antico diritto è argine all'arbitrio del Gabinetto, il quale appunto in tal limite trova la sua forza, perchè quando interviene, gli è per mantenere il rispetto della legge. Donde i suoi diritti in materia di milizia, di giurisdizioni, di finanza, di polizia. È vero che dopo il *Bill* di Riforma si va modificando l'antico principio, sul quale si fonda l'edificio politico inglese;—l'obbligo di prender parte personalmente alla gestione della cosa pubblica, e l'attribuzione dei diritti politici in ragione di tale azione personale; — che lo

---

(1) « *It consist in organs of combined self-action, in institutions, and in systematic connection of these institutions* ». L'azione del Governo in tal sistema « *is not originative but regulative, and moderative, or conciliative and adjusting* ». Lieber, *On civil liberty and Self-government*, 3.ª ed. Philadelphia 1877, p. 249-50.

(2) V. nei rapporti del Diritto amministrativo e costituzionale, Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erlangen 1856, vol. II. cap. III. e IV.

sviluppo degl'interessi sociali tende a trasformare l'antico *selfgovernment* e sostituire una specie di burocrazia e il sistema elettivo alle antiche attività locali;— che il Gabinetto va acquistando una sfera più larga di regolamento a misura delle cresciute attribuzioni: ma la supremazia della legge e lo spirito del *selfgovernment* che costituiscono il carattere *istituzionale* dell'Inghilterra sono una forza di resistenza, perchè l'ordinamento politico domini di nuovo il movimento sociale e impedisca un'accentramento burocratico simile a quello del Continente (1).

In ogni modo, ove anche perduri molto questo periodo di transizione, il Gabinetto non potrà mai assoggettare l'Amministrazione, perchè a tutela di questa rimarrà sempre il Parlamento, e tutta una serie di precedenti, che in quel paese hanno efficacia anche maggiore, che tra noi le norme scritte o le dottrine.

Ben diverso avviene nel Continente. Qui la politica ha creato l'Amministrazione, sicchè questa tiene la ragione di esistenza non in germi *instituzionali*, che siensi sviluppati per virtù propria, ma in Leggi, Decreti e Regolamenti, che hanno creato di pianta servizii, concesso funzioni, stabilite competenze, determinate circoscrizioni. Donde la sua dipendenza assoluta dell'Assemblea o dal Potere esecutivo. Sebbene appaia che le leggi organiche dieno carattere di stabilità all'Amministrazione, pure accade il contrario. Lo sforzo dei partiti non è già diretto a far prevalere in un modo o in un altro la maggior libertà nell'azione sociale e a garantirne lo sviluppo; ma sopratutto a impadronirsi del Governo: il quale a sua volta premuto dalla maggioranza, preme

---

(1) Gneist, *Le Système representatif en Angleterre*. Leipzig 1865, trad. franc. p. 147.

sulle varie sfere amministrative, credendo consolidarsi, a misura che più possa in ogni ramo far sentire la nuova tendenza politica. Il male ha radice ben più profonda nell' erroneo concetto di ciò che sia, benchè tutti ne parlino, un Governo parlamentare.

Chi esercita il potere non presuppone il dovere: la democrazia diede a tutti il diritto di partecipare al potere: ciascuno si sente capace di governo. Così l'ordinamento politico in genere diventa un campo fecondo d'interessi sociali o individuali, donde l'illimitata iniziativa dei deputati in materia di bilancio, la molteplice e sempre crescente ingerenza dell'Assemblea o delle commissioni o dei singoli membri, non con un sistema di leggi come in Inghilterra, ma con influenze di partito; e d'altra parte l'illimitata iniziativa del Gabinetto in ogni servizio pubblico. E c'è sempre una forma che dissimula l'arbitrio: si sostituisce un Decreto ad un altro, si colma una lacuna dello Statuto, o si falsa con un Regolamento il senso della legge.

L'Amministrazione lungi dal rappresentare, rispetto al Gabinetto, una specie di magistratura che tuteli i grandi interessi dello Stato, dipendente solo in quanto riguarda lo esplicamento di nuovi bisogni; autonoma in quanto riguarda la esecuzione della legge, diviene schiava del Potere esecutivo. Questo asservimento assoluto, illimitato dall'Amministrazione alla politica è uno degli scogli del Governo parlamentare (1), quale che sta la forma più o meno democratica. Chè anzi può notarsi come al medesimo risultato cospirano, inconsapevoli due tendenze opposte, una che rimonta alla rivoluzione del 1789 e che si piace di trovare la garanzia della libertà nel formalismo politico; altra che

(1) Vivien, *Etudes administratives*. Paris 1845, p. 12, 17.

mette capo al sistema di Napoleone I e che intende a separare l'organismo amministrativo dal politico scindendo l'unità organica dello Stato (1).

Frattanto si procede per corsi e ricorsi: per rimediare al meccanismo di un Governo che annulla l'Amministrazione, si vuole sostituire il meccanismo di una Amministrazione che annulli il Governo, affatto indipendente, separata che rappresenti le libertà locali contro i poteri dello Stato, o l'antico dissidio che la Rivoluzione francese ha creato tra la Società e lo Stato. Bisognerebbe invece ristabilire l'armonia, che si traduce nella corrispondenza tra gli ordinamenti amministrativi e i politici. — E va notata l'anomalia, che mentre nell'indirizzo francese, seguìto in parte da noi si confusero nella pratica Governo ed Amministrazione, invece nella Scienza si staccarono Diritto costituzionale ed amministrativo (2). Mancata la base giuridica, il Potere esecutivo dovea esser assorbito nell'Amministrazione: ma rimpicciolito per una parte, venìa esagerato per un'altra: chè sostituivasi alla legislazione, in quanto riguarda la formazione dei suoi organi, e all'autorità giudiziaria in quanto riflette i rapporti dei servizii coi cittadini. Tanto è vero che confondendo, per reazione facilmente si separa, come pure avviene tra noi; mentre distinguendo si riesce all'accordo, come per lo più accade in Inghilterra. Tale distacco si ravvisa nella storia di presso che tutti gli Stati del Continente, dove sonosi fatti progressi incontrastabili nella parte pura-

---

(1) Mohl, *Geschichte und Literatur*, ecc. ed. cit. vol. III p. 197 e seg. pr. Ferraris. *Saggi di Scienza dell'Amministrazione*, Torino 1879, II. p. 11.

(2) Salvo in Germania e basta citare i lavori di Gneist, Stein, Laband, Gerber, Bluntschli.

mente rappresentativa, specialmente nel meccanismo dell'Assemblea: pochi e incerti nella parte amministrativa, in cui segue, pur cambiate forme politiche, l'arbitrio del Potere esecutivo: donde un'apparenza di Governo parlamentare, quella specie di *Scheincostitutionalismus* che il Treiscke ha notato come un falso ideale del popolo germanico.

Nello stato odierno, simultaneo allo sviluppo del Governo di partito è quello delle funzioni dell'Amministrazione, sia centrale che locale. Il primo fatto aumenta il pericolo delle maggioranze despotiche; il secondo moltiplica i rapporti dell'Amministrazione coi cittadini. Il rimedio si è voluto cercare nella ragione stessa del male nell'elettorato, migliorandone i congegni: ma comunque sia questo costituito, il Governo sarà sempre Governo di maggioranza: invece la vera guarentigia sta nel creare un' Amministrazione costituita in modo che la legge garentisca i cittadini in tutti i rapporti con la medesima. Ma allorchè questa, invece che da norme certe dipenda ciecamente del Governo, si risolve nel più intollerabile despotismo in ogni sfera di attività. Ond'è che ad accordare i due fatti succennati che paiono tra loro opposti occorre: *a*) costituire per legge un organismo di norme certe, che rendano il Gabinetto non ligio ne' voleri del partito, ma fedele esecutore nella legge: *b*) un organismo di giurisdizioni, che sanzionino la responsabilità dei funzionarii, e sviluppino la giustizia nell'Amministrazione.

CAPITOLO III.

IL GABINETTO, IL CAPO DELLO STATO E IL PARLAMENTO.

I. L'errore di considerare il Governo, come semplice emanazione del partito ha falsato il giusto criterio sui rapporti che esso ha col Capo dello Stato. Certo, il Gabinetto esprime nel suo organismo l' indirizzo prevalente nel Parlamento: ma avviene e non di rado che questo sia torbido o incerto, e allora occorre un Potere che lo regoli, lo avvii, malgrado paia che lo forzi e contrasti. Donde la prerogativa del Capo dello Stato, che qui va accennata solo in quanto riguarda la scelta, la dimissione del Gabinetto, lo scioglimento della Camera. Ed è bene, come al solito, studiarne i precedenti in Inghilterra.

Quale che sia l'attitudine o il prestigio, che eserciti un Capo del Governo, trova talora una resistenza nello stesso partito ch'ei rappresenta, negl'interessi che sposta o nelle gerarchie rivali, sieno di sangue, di censo, di ufficio. Questo ne incaglia l'azione, ne menoma

il prestigio: donde il bisogno di un' autorità sovrana, imparziale, irresponsabile che s' incarna nel Capo dello Stato. Fu vecchio pregiudizio considerare questo come una specie di ornamento nel sistema rappresentativo: o tutt' al più gli si consentì qualche facoltà intermittente, da esercitare in nome dell'Assemblea. Il gran funzionario dell'Abate Sieyès si è riprodotto con forme più o meno mutate dinnanzi alla mente o meglio alla fantasia dei popoli del Continente; reazione all'antico assolutismo, resultato della dottrinaria abitudine di un liberalismo, che credeva mortificando i Poteri sviluppare le libertà.

Questo non insegna la pratica nè la dottrina inglese. — Il Sovrano non è un automa o un fantoccio; egli esercita una benefica influenza sopra le cose dello Stato, ed è dovere del Gabinetto interrogarlo su quanto riguarda la politica nel pubblico interesse. Che se vi ha dissenso è bene aperta la via. Spetta a lui rifiutare le proposte del Gabinetto; incombe a questo l'obbligo di dimettersi (Lord Derby). — La Corona raramente userà del diritto di rifiutare il suo consenso all'avviso del Gabinetto, salvo quando manchi altro mezzo e la resistenza torni a beneficio della Nazione. Tale rifiuto implica una sfiducia che costringe il Gabinetto a dimettersi: è una prevalenza della volontà personale del Re sulla volontà del comitato esecutivo della maggioranza: ma se la gravità del fatto può richiamare molta cura e circospezione nell'uso, non può suscitar dubbio sulla legittimità del diritto (Grey). — Malgrado tutte le disposizioni del mondo a desiderare che la regia prerogativa sia ristretta, e la volontà della Nazione governi gl' interessi nazionali non può comprendersi la teoria monarchica, che riduce ad una mera forma l'officio della Corona (Gladstone). — Giorgio III è un esem-

pio degno in qualche caso d'imitazione. Egli rifiutò di essere un pupattolo nelle mani del Gabinetto, e di legare il suo nome ad uomini che disprezzava o a proposte che disapprovava (1).

— Singolare esperienza può avere il Re, superiore a quella di qualsia vecchio uomo di Stato, anche perchè non ne travolge e sfrutta i resultati l'onda dei partiti. Tale esperienza giustifica l'influenza che il Re esercita sul Governo, appunto perchè essa medesima è una base di Potere. A prima vista può questo parere incostituzionale; ma non è così ove si esamini la questione: « Deve il Re esercitare un reale o un nominale ufficio? È una mera forma o ha un sostanziale Potere nella Costituzione? (Brougham) — (2).

Giova qui osservare che in Inghilterra la prerogativa regia rispetto alla scelta del Gabinetto è più larga che negli altri Stati. La differenza si coordina ai primordi del Costituzionalismo. Lì i Poteri sonosi sviluppati in una sfera propria, con un movimento graduale, cominciato dall'alto. Le prime conquiste furono dei Re, poi dei baroni, poi dei Comuni; e a questo processo nell'ordine sociale ne rispose un altro sincrono nell' or-

---

(1) V. sulla condizione costituzionale del Sovrano in Inghilterra. Saturday Review 8 Novembre 1862: e un Saggio, « *On Foreign influence* » 4 June 1864 — The Quarterly Review, « *The english Monarchy* » July 1879.

(2) *Statesmen of the times of George the third*, Paris 1839 p. 5. Lo stesso Brougham in un eccesso oratorio avea proposto nel 1822 una mozione: « perchè si dichiarasse che l'influenza della Corona era inutile al mantenimento delle sue prerogative costituzionali, distruttrice dell'indipendenza parlamentare, incompatibile col buon Governo del paese ». Fu respinta a gran maggioranza.

V. May, *Histoire Const. de l'Angleterre trad.* De Witt, Paris 1866 vol. I, p. 134.

dine politico, — la prerogativa regia, — la prevalenza della Camera alta, — la prevalenza della Camera bassa. Nè il periodo seguente cominciava bruscamente, cancellando il passato; ma gli si coordinava; lo sviluppo di un organo nella vita pubblica non produceva l'atrofia di un altro: il Parlamento limitava la volontà regia, non la sopprimeva; l' elettorato rivendicava la sovranità sull'Assemblee, ove queste deviassero dall' orbita dei veri interessi nazionali, ma non le vituperava o invadeva o distruggeva, sia con l' irruzione dei *sanculotti* di Parigi, sia col cannone di Napoleone.

Così l' autorità regia, spoglia di arbitri e di privilegi è rimasta inalterata nel fondo ed efficace, o meglio si è trasformata di *potenza* in *influenza*. Lo stesso *Bill* di Riforma, che ha scosso profondamente la vecchia base dei partiti, non ha esercitato azione sulla prerogativa della Corona, che specialmente sotto la Regina Vittoria si è svolta in tutta la sua pienezza attraverso a tanti mutamenti di Gabinetto (1). E questo a sua volta ha trovato in tale prerogativa una guarentigia, allorchè occorreva far valere i supremi interessi di Stato su quelli di partito.

Fin dai primi tempi le lotte tra i vari fattori dell'ordinamento politico riescirono presto o tardi alla virtù dello accordo; ben diverse dagli attriti e dagli urti, che in nome della libertà o dell'ordine sfiaccano presso noi la forza e il prestigio dei Poteri. Lo Statuto, anche quando concesso dai Re, si considera in sostanza come conquista della rivoluzione; in questa tro-

---

(1) Gladstone, *Questions Constitutionnelles* ed. cit. p. 49 e seg. V. un raffronto della regia prerogativa di oggi con le dottrine di Blakstone, nel titolo, carattere, autorità e rendita, presso Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, ed. cit. vol. II, p. 652 e seg.

vano legittimità i Poteri: da questa si fa derivare il diritto; per questa esistono Parlamento, Gabinetto, Corona: non vi ha una gerarchia rispettata, un'ordine superiore di leggi, una base ferma di diritto, che non possa essere divelta e spostata dallo arbitrio della maggioranza. Sotto l'influenza di tali idee il Gabinetto nei paesi del Continente non può riuscire che un meccanismo nelle mani dell'Assemblea, come questa della Nazione; senza riguardo al caso, pur troppo non raro, in cui l'una e l'altra sien cieche o dominate da una specie di sonnambulismo politico, che traduce le illusioni in realtà, e che perturba il retto esercizio dei Poteri.

Secondo tal logica il Capo dello Stato sarebbe impotente a tutelare in casi eccezionali le supreme ragioni dello Stato e del paese contro eccessi del Governo o dell'Assemblea; il Gabinetto non avrebbe virtù di resistere alle ambizioni di gruppi e fazioni: nè il Parlamento alle ingiuste esorbitanti pretese della piazza o delle clientele. Sarebbe senza rimedio, anzi accettata e garentita la ingerenza delle ossociazioni o dei privati nella funzione ispettiva e legislativa, l'ingerenza parlamentare sul Governo, l'ingerenza di questo oltre la legge nell'Amministrazione: una rivoluzione infeconda, sorda, esiziale, atta a corrodere alla radice stessa i pubblici Poteri, e che da ultimo si volgerebbe in minaccia delle stesse libertà e degl'interessi sociali. Nè carezzo formole astratte per sfuggire alle difficoltà di venire ad una conclusione purchessia, con dati pratici e positivi. Comprendo che il Gabinetto è connesso alla maggioranza parlamentare: ma non so concepirlo sempre a discrezione di questa, in casi estremi, quando la maggioranza non esprime virtù di principi o armonia di tendenze, ma bruta congerie di atomi diversi e repugnanti. Se davvero non esiste allora una guarentigia

nell'autorità del Capo dello Stato conviene credere, che in talune circostanze occorre accettare un partito senza freno e uno Stato senza Governo.

II. Ecco come in Inghilterra si svolge la regia prerogativa nella scelta e dimissione del Gabinetto. In teorica è ammessa una illimitata libertà nella Corona; ma in pratica è obbligata a scegliere i suoi consiglieri dal seno della maggioranza e specialmente dalla Camera dei Comuni. Non pertanto la sua influenza si esercita nello escludere o ammettere questa o quella persona. Giorgio III si oppose per molto tempo all'entrata del Fox nel Gabinetto, e dichiarò espressamente che non lo avrebbe mai ammesso nei suoi Consigli anche a rischio di una guerra civile (1). Nel 1801 dopo affidato ad Addigton il compito di formare un nuovo Gabinetto espresse il desiderio, che fosse escluso Lord Eldon dal posto di gran sigillo e sir Pepper Arden da quello di capo di giustizia delle liti comuni. Giorgio IV si oppose nel 1821 alla reamissione di Canning nel Gabinetto una prima e una seconda volta, malgrado le insistenze del primo ministro lord Liverpool, e non cedette che molto più tardi al duca di Wellington. A questo diè carta bianca nel 1828 per formare un Gabinetto di coalizione, salvo per Lord Grey: eccezione che Guglielmo IV fece per Lord Brougham nel 1835 al sorgere del Gabinetto Melbourne. Tuttavia dal *Bill* di Riforma in poi la forma è stata più corretta; il criterio della Corona più ossequente alla maggioranza, più deferente al Presidente del Consiglio.

Ma vi ha un diritto anche più solenne nella Co-

---

(1) May, *Histoire Costitutionnelle de l'Angleterre*, Paris 1866 ed. cit. vol. I. p. 101.

rona, da esercitare in casi gravissimi e che nel secolo scorso rasentò l'arbitrio, il congedo del Gabinetto o di qualcuno dei suoi membri: — se vi sieno dissensi nel Gabinetto; se questo non sia conforme alla Camera ed al paese; se le misure o i provvedimenti suoi minacciano gl'interessi nazionali in casa o all'estero; se un generale sentimento di sfiducia o di censura si manifesti nella pubblica opinione — (Hallam). « Il Sovrano, dicea il Pitt, ha il suo giudizio sui sentimenti come sulla capacità dei suoi ministri; e se egli ne giudica qualcuno incompetente o in alcun modo disadatto, ha la prerogativa anzi meglio il dovere di dimetterlo. Chè non può davvero subire l'avviso di un uomo, in cui non ha fiducia: e la mancanza in tutto o in parte di questa è ragione sufficiente per cambiare ministri ».

— È diritto, anzi dovere, di chi sta a capo dello Stato di esercitare la sua vigilanza e di manifestare il suo giudizio su quanto riguarda la politica generale, specialmente nei rapporti con gli altri Stati. Quando si tratta di affari secondarii i ministri esercitano la loro autorità separatamente nei relativi decasteri; ma in tutti gli atti generali di Governo, la Corona dev'essere consultata e ha diritto di sindacato sopra tutti i ministri — (1). Lo dichiarò formalmente un *memorandum* della Regina a Lord Palmerston nel 1850: « La Regina domanda anzitutto che Lord Palmerston si spieghi nettamente su quanto intende fare, affinchè Ella sappia ciò che dee approvare. Secondo avverte che data la sanzione ad una misura, questa non si modifichi o snaturi dal ministro. Tal modo di agire sarebbe considerato da S. M. come mancanza di sincerità, da imporle l'esercizio del

(1) May, *Histoire const de l'Angl.* vol. 1. p. 159. — Grey, *On parl Govern.* ed. cit. p. 80. — Todd, vol. II. p. 214.

suo *diritto costituzionale* di congedare il ministro. Ella vuole inoltre essere informata di quanto passa tra lui e i ministri stranieri, prima di prendere decisioni importanti, fondati su tali rapporti: vuol ricevere a tempo i dispacci stranieri e le copie di quelli da spedirsi, che richiedano il suo consenso (1) ».

L'inadempienza di tali doveri produsse appunto, un anno dopo, il congedo del ministro degli esteri per ordine della Corona come già era avvenuto del Pitt nel 1800, malgrado che non colpito da alcun voto della Camera (2). Ma deve distinguersi: l'atto di Re Giorgio III risentiva ancora di potere personale, era provocato da un certo senso di gelosia pel suo primo ministro, la cui energia condannava come insubordinazione: l'atto

---

(1) Todd, *On parl. govern.* vol. II. p. 213.—May, *op. cit.* vol. I. p. 157. Gladstone, *op. cit.* p. 104, riconosce come esorbitante la prerogativa del *Sovrano* e il privilegio del *Premier*, ove intendano a pedinare il lavoro preparatorio di ciascun ministro. — Ma a quel *memorandum* dee darsi un valore relativo a quella circostanza ed alla politica estera.

(2) Il Palmerston avea spedito al Ministro degli esteri a Parigi un dispaccio, senza averlo sottoposto alla approvazione di S. M. Il che parve incostituzionale a Lord Russell, trattandosi d'impegnare il Governo inglese in una gran questione, provocata dal colpo di Stato di Luigi Napoleone; epperò chiese alla Regina la dimissione del Ministro degli esteri. Nè in tale occasione stimava dovere interrogare gli altri membri del Gabinetto; dopo due giorni dichiarò loro la misura presa e che in caso di dissenso egli sarebbesi ritirato dall' officio. Da sua parte il Palmerston diede saggio alla Camera dell'elevatezza di un vero uomo di Stato, chè pur negando in fatto ch'egli avesse sconfinato dai suoi doveri riconobbe in dritto il potere nel primo ministro di chiedere alla Corona la rimozione di un membro del Gabinetto, senz'obbligo di dare a questo spiegazioni. Todd, *On parliamentary Government*, ed. cit. 1867, vol. II. pag. 217. — Bagehot, *la Constitution anglaise*, trad. Paris 1869, p. 121.

della Regina Vittoria è l'esercizio di una prerogativa riconosciuta dal Parlamento alla Corona, come limite all'arbitrio del Gabinetto. In tal caso può dirsi che la Corona sia più parlamentare del ministro, come in altri, rappresenta, meglio che un'Assemblea indisciplinata o corrotta, gl'interessi del paese. Donde il diritto di congedare l'intero Gabinetto: diritto che a somiglianza del *veto* è pericoloso, ma indispensabile. E come questo non fu usato che una volta e in tempi lontani: così quello dee riserbarsi in casi singolarissimi. Come precedenti possono ricordarsi il rinvio del Duca di Portland (18 Dicembre 1783) in seguito al *Bill* di Fox sull'India: di Lord Grenville (24 Marzo 1807) per dissenso regio sulla questione dei cattolici: del visconte di Melbourne (12 Novembre 1834) per dissenso sulla politica generale: avvenuti per sola volontà della Corona. Ma tali esempi rimontano ad un periodo, nel quale non si era ben definita la supremazia della Camera dei Comuni: e il Re disponeva ancora di mezzi poco costituzionali. Nè oggi che il voto parlamentare decide delle sorti del Gabinetto, tali esempii potranno ripetersi che in casi di suprema necessità (1).

Di tal diritto ha usato la Corona nel Belgio e in Italia in circostanze gravissime e con tal senno da emulare l'Inghilterra. Nel 1857, una proposta dei ministri clericali De Decker e Nothomb sulla carità aveva eccitato una grande agitazione per timore che riuscisse favorevole ai conventi. Re Leopoldo, ad evitare una violenta repressione, scrisse al Presidente del Consiglio « Senza occuparmi di esaminare la legge in sè stessa

(1) V. a conferma di tale tendenza pr. Todd, *op. cit.* vol. I, p. 162—66 un quadro delle crisi ministeriali e parlamentari con le ragioni che le hanno prodotto.

io tengo conto come voi di una impressione, che in tale occasione si è prodotta in una parte considerevole della popolazione. Vi ha nei paesi che si occupano essi stessi dei loro affari di queste emozioni rapide e contagiose, che si propagano con una intensità, più facile ad accertare che a spiegare, e sulle quali è più agevole di transigere che di ragionare ». Era una censura del Re al Gabinetto, e questo poco appresso si ritirava. In tale occasione il Re avea scritto per consigli al Thiers e al Guizot. Quegli suggerì il ritiro della legge, che per altro la minoranza liberale avea combattuto lungo 27 sedute; questi la resistenza (1). Più diretta azione esercitò nel 1871 il figlio, Leopoldo II, in occasione della nomina del sig. De Decker a governatore di Limbourg, compromesso nel fallimento Dumonceau, e che avea provocato grandi tumulti a Bruxelles (2).

Non c'era che a scegliere tra una sanguinosa repressione, o la dimissione del Gabinetto: la Corona adottò la seconda misura, e anche questa volta la sua prerogativa salvò l'ordine pubblico, e soddisfece i voti del popolo. Lo stesso avvenne in Italia in seguito ai tristi casi di Torino, provocati dalla famosa Convenzione. Il 24 settembre la Gazzetta ufficiale dichiarava: « Sua Maestà avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le sue dimissioni, questo le ha rassegnato ieri nelle sue mani » (3).

L'uso di questa prerogativa parve a molti un ritorno a tradizioni assolutiste, incompatibile con una Mo-

---

(1) V. Guizot, *La Belgique et le roi Leopold en 1857*. Revue, 1 Août 1857.

(2) Revue de deux Mondes 15 Jan. 1872. De Laveleye, *La crise récente en Belgique*.

(3) V. Palma, *Corso di Diritto Costit.* ed. cit. vol. II. p. 472 e seg.

narchia costituzionale. Certo non è esente di equivoci, talvolta anche di pericoli, il giudizio lasciato alla Corona, al disopra della maggioranza e del Parlamento. Può, è vero, fallire per insipienza o per proposito: ma non dee negarsi il principio, che alla tutela delle istituzioni provveda in certi casi chi n' è il rappresentante (1); quando non basta il Gabinetto e il Parlamento. Tale prerogativa è una guarentigia pel popolo, chè se viene abusata tanto peggio per la Corona.

Questa tenterà pria tutti i modi perchè la crisi si sciolga coi mezzi ordinari, come fecero i due Lèopoldi, il primo dinnanzi ad una folla che gridava: « abbasso i conventi »: il secondo dinanzi a un'altra, che gridava: « abbasso i ladri ». Certo è pericoloso, anche quando sien discordi Governo e Assemblea, ascoltare la voce della piazza; (le famose *giornate* di Parigi rovinarono a un tempo in Francia Potere e Libertà) anzi più che virtù è dovere resisterle, come fece Vittorio Emanuele, serbando fiducia al Gabinetto Cavour, malgrado gl'impeti della folla contro la casa del ministro (1853); al Gabinetto Ricasoli, malgrado l'insurrezione di Palermo (nel 1866); al Gabinetto Menabrea, malgrado i moti dell'Emilia (1869). Ma quando l'agitazione ha radice in un bisogno vero del paese, allora la Corona invece di difendere con le artiglierie i portafogli dei suoi ministri, come disse Leopoldo II, preferiva soddisfare le legittime aspirazioni, fossero anche di una minoranza, soverchiata dalla brutalità del numero.

Del rimanente a un Presidente di Repubblica si concedono mezzi più pericolosi, in quanto intendono a far prevalere esclusivamente un partito sopra un al-

---

(1) « *The Sovereign is the reprentative of the institutions of the country* ». The Quarterly Review. July 1879 p. 4.

tro. Un Re che conservi al potere un Gabinetto, solo perchè riposa sulla maggioranza, anche quando questa sia in opposizione alle supreme esigenze dello Stato e al voto popolare, può far danno a se e alla Nazione: come Luigi Filippo, mantenendo il Guizot (1): e un Re che congedi un Gabinetto, non per volontà sua personale, ma per ossequio alle istituzioni, sarà auspicio insieme di ordine e di libertà, come Leopoldo o Vittorio Emanuele. Donde risulta, che in un vero sistema di Gabinetto è indispensabile un' autorità suprema, che il Governo monarchico considera al di fuori dei partiti, e il repubblicano confonde. Altrimenti è inevitabile un conflitto di poteri, ò una rivoluzione. Il che pare sia sfuggito alla sagace mente del Bagehot, quando ha creduto possibile un Governo di Gabinetto senza la Corona, ed ha considerato questa non come fattore essenziale, ma quale elemento di prestigio: distinguendo con sofistica analisi i periodi della formazione del Gabinetto, del suo esercizio, della sua fine, in rapporto a due o tre partiti, ed alla forma monarchica o repubblicana (2).

Ma a quell'analisi sfugge mezza storia del Gabinetto inglese, specialmente dell' ultimo secolo, quando i par-

---

(1) Esempio strano di un potere personale, di accordo con una maggioranza fittizia. La forma era corretta, mancava lo spirito; come la Francia era prospera, ma non era libera. Il Re avrebbe forse salvato se stesso e soddisfatta la Nazione se, emancipandosi dalla superstizione del paese «legale» avesse guardato al di là dell'aula parlamentare, in cui non c'era il paese «reale», e congedato un Gabinetto che era costituito sopra un'oligarchia. Fu errore che gli costò il trono. V. *Revue de deux Mondes* I. Dec. 1880. *Comment perit un Gouvernement* par Charles De Mazade.

(2) *La Costitution anglaise* ed. cit. p. 107 e seg. e in genere tutto il Cap. II. La *Royautè*.

titi in certe questioni si confondono o frazionano in guisa da rendere impossibile un Governo, ove al di fuori di essi non ci fosse una volontà ordinatrice, che si suppone voglia farsi interprete del volere nazionale; la quale irresponsabile sciolga il problema, superi una crisi, eviti uno sconvolgimento nella Costituzione, almeno in via provvisoria, finchè la Nazione interrogata o la maggioranza costituita esprimano i loro voti e riprendano in via normale la loro azione. I pericoli ai quali si allude non sono a temere oggi, che quella regia prerogativa è ristretta in augusti limiti; che non esiste più un potere personale del monarca; che i partiti, a misura che più si distinguono nello studio delle questioni politiche o sociali, si confondono, (o almeno è utile che così facciano in un vero Governo costituzionale) nel rispetto comune verso chi sta a capo delle istituzioni. I fatti sono attinti dal Bagehot ad una storia vecchia, che non può più riprodursi: la nuova Monarchia oggi comprende, che a un sol titolo può serbare il suo posto, non isterilendosi in una egoistica indifferenza, ma cooperando efficacemente alla vita dello Stato ed esercitando la sua legittima influenza in un'orbita costituzionale (1).

Tuttavia la facoltà del Capo dello Stato non è senza freni: egli pur dimettendo un Gabinetto in uno di quei casi singolarissimi, dovrà sceglierne un altro in seno alla maggioranza, o quando non basti, fare appello alla Nazione. Ma di questa prerogativa è respon-

---

(1) Ne riconosce il merito, contraddicendosi, lo stesso Bagehot a Vittorio Emmanuele, a Leopoldo I, alla Regina Vittoria (p. 96, 125, 132), che appunto hanno usato di una prerogativa, che infirmerebbe alla base il Gabinetto, ove questo fosse null'altro che un comitato esecutivo della maggioranza.

sabile sempre il Gabinetto che succede, in caso di mutamento totale, o il Presidente, in caso di dimissione parziale. E non è corretto suscitare nell'Assemblea discussione sull'atto della Corona, come avvenne al 1871 nel Belgio, allorchè qualcuno della maggioranza dichiarò che la misura di re Leopoldo era un attentato al sistema parlamentare, significava i funerali della Costituzione (1).

È sempre per lo stesso principio che egli può, secondo le circostanze, usare un largo discernimento nella scelta del Gabinetto, anche quando sembri in offesa al criterio formale della maggioranza. Dico formale, perchè in quei casi davvero non c' è una reale maggioranza. Nel 1783 e nel 1801 la Corona sceglieva due Gabinetti Pitt e Addigton nella minoranza, e il Parlamento, invece d'insorgere a censura contro quella scelta, credette aspettare per giudicarli dai loro atti. E più nettamente nel 1807, dopo il ritiro di Grenville, che era in maggioranza e la nomina del Duca di Portland, allorquando sorse acre la discussione nell'una e nell'altra Camera, prevalse la massima che fossero incompetenti a esaminare la regia prerogativa.

Nel 1834 il Peel fu chiamato a formare un Gabinetto, benchè il suo partito fosse in minoranza. E rimase al potere, malgrado lo scioglimento della Camera non gli fosse riuscito favorevole. «Io resterò al mio posto, egli disse, finchè la Camera non mi rifiuti il voto su alcuni progetti importanti ». Se non che questa spe-

---

(1) Laveleye, *La crise récente en Belgique*, Revue 15 Jan. 1872. Scrupolosa è la pratica inglese. Quando fu richiamato il conte Filzwilliam da Luogotenente d'Irlanda nel 1795, sul motivo che favorisse l'emancipazione cattolica, in Parlamento si elevò discussione per sapere le ragioni del richiamo; ma la proposta fu oppugnata dal Gabinetto, come incostituzionale e senza precedenti.

cie di esperimento non sarebbe possibile o almeno facile nei nostri Parlamenti, in cui la bizza o il malumore, piuttosto che una questione di principii, può provocare una crisi l' indomani di un nuovo Gabinetto.

Nel 1852, 1858, 1866 il conte Derby ha potuto presiedere un Gabinetto per ordine della Regina di fronte ad una maggioranza ostile, che a sua volta, lungi dal combatterlo sotto qualsiasi pretesto, ha usato la tolleranza dei forti, lasciandogli tempo a sviluppare la nuova politica, con vigile aspettazione; finchè una gran questione non avesse provocato la fiducia o la censura.

Tuttavia nella lunga, difficile e spesso contraddittoria casistica parlamentare inglese è difficile scorgere netto e immutabile un criterio, che presieda all'uso della regia prerogativa rispetto al Gabinetto: ma dee sempre notarsi una grande differenza con la pratica del Continente, in quanto che una gran parte del còmpito del Gabinetto è sottratto alla politica e connesso intimamente alla vita stessa dello Stato. Il che davvero all'occhio superficiale non pare, appunto perchè in Inghilterra si è meno inclinati a fare come noi teoriche più o meno rigide e simmetriche sullo Stato, salvo a falsarle o negarle con flessibile logica nella pratica.

III. I rapporti tra il Capo dello Stato e il Gabinetto costituiscono uno dei punti più delicati e importanti del buon Governo parlamentare (1). Una formola carezzata

---

(1) Largamente ne ha trattato il Gladstone, *op. cit.*, specialmente nell'esame del Libro del Martin, *Life of Prince Consort* — V. uno studio ricco di notizie ed osservazioni, pr. Brunialti, *Le moderne evoluzioni del Governo Costituzionale*. Milano 1881 cap. V; e in rapporto alla Monarchia in Italia, cap. II.

dai dottrinarii « il Re regna e non governa » produsse molti equivoci. La posizione stessa impone al Capo dello Stato una grande influenza nell' indirizzo della cosa pubblica, un' assidua vigilanza sulla politica generale. Il che dovrebbe esser comune ad ogni forma di Governo: ma riesce molto diverso nella repubblicana, dove il Presidente quale espressione di un partito è costretto ad esercitare un' azione più diretta, somigliante ben poco alla regia prerogativa. Ciò non corrisponde davvere all'ideale di un Governo democratico, che dovrebbe al suo Capo concedere minori facoltà: ma obbedisce ad un istinto, che s' impone anche alle teoriche, di concentrare la forza suprema nel Capo dello Stato (1).

Egli per altro non deve violare la sua neutralità con persone estranee al Gabinetto, salvo in casi nei quali voglia tentare una composizione tra i partiti; come fece la Regina Vittoria sulla questione della riforma elettorale nel 1867, e come non poche volte ha tentato la Corona tra noi, specialmente negli ultimi periodi di disgregazione parlamentare. Fu rimproverato l'uso contrario a Guglielmo IV, che sconfinava dalla riserva imposta al suo officio: ed è antica e ottima pratica quella che impedisce al Governo di prendere notizie, fuori che dal Gabinetto, di quanto si discuta in ciascuna delle due Camere. Ciò non toglie — ed è male — che la Corona possa influire in alcune circostanze anche sul voto di quelli che appartengano alla sua Casa, ed hanno un posto in Parlamento, come avvenne nel 1831 e 1832 quando Guglielmo IV insistè perchè tali persone appoggiassero il Gabinetto nel voto sul *Bill* di Riforma, sotto pena di esonerarle dallo ufficio. Come non toglie

---

(1) V. svolto tal concetto pr. Freeman, *Comparative Politics*. London 1873 p. 183 e seg.

che il Re possa fare insistenza sopra qualcuna delle due Camere, perchè decida in modo da evitare un conflitto; come fece lo stesso Guglielmo IV nel 1832, quando a vincere la maggioranza dei Pari ostile alla riforma elettorale, minacciò la nomina di nuovi Pari (1). Ma non parve corretto al Grey primo ministro, che il medesimo Re rispondesse nel novembre 1831 a una lettera del duca di Wellington, allora all'opposizione, senza averne data comunicazione al Gabinetto: come non parve savio a Lord Melbourne, che la Regina Vittoria parlasse con disprezzo dei Tories e le osservò. « Voi prenderete tra poco un ramo di ulivo ».

Nei primi tempi, sotto Guglielmo III ed Anna, la Corona interveniva quasi sempre nel consiglio dei ministri. L'uso cessò sotto Giorgio I. per la costui ignoranza della lingua inglese, e sotto Giorgio III. per migliore criterio sulla cosa. Certo la nuova pratica dà maggiore libertà al Gabinetto; e nelle gravi occasioni è opportuno il metodo usato tra noi, che il re presieda il Consiglio dei ministri.

Tuttavia il Parlamento ha creduto varie volte esercitare influenza sulla scelta del Gabinetto, specialmente per impedire indugi troppo lunghi della Corona. Nel periodo non breve (dal 24 febbraio al 2 aprile 1783) che corse dalla dimissione del Gabinetto Shelbourne alla nomina di quello del duca di Portland, la Camera dei Comuni votò due indirizzi (24 e 31 marzo), invitando la Corona a soddisfare all'urgente necessità di un nuovo

---

(1) May, *Hist. const.* ed. cit. vol. I. p. 143, censura, vivamente tale condotta: così il Todd *op. cit.* vol. I. p. 65, 121; sebbene poi vol. II. p. 205 la giustifichi, seguendo l'opinione del Grey (*Correspondence with. William IV.* vol. II. p. 439), come un mezzo necessario per evitare un male maggiore.

Governo in seno della maggioranza. In tempi a noi più recenti nel 1855, benchè in termine brevissimo (tra 8 giorni) il Palmerston succedesse ad Aberdeen, la Camera dei comuni sulla mozione di aggiornamento espresse impazienza d' indugio e la risoluzione, se quello durasse, di fare un' istanza alla Corona. La Camera può anche, in occasione del ritiro di un Gabinetto, dichiarare la sua volontà perché il Re ne scelga un altro, coerente o no al primo, secondo che occorra; come avvenne nel maggio 1832, quando la Corona fallita nel tentativo di costituire un Governo di Tories, dovette dietro sollecitudini della Camera richiamare gli antichi ministri (1). Non possono per la formazione di un Gabinetto determinarsi norme sicure, salvo forse quest' una, che in essa il criterio personale della Corona deve rispondere ai voti della maggioranza, sia nel Parlamento che nel paese, od alle supreme necessità dello Stato. Qui cessa la scienza, sottentra la politica. La stessa storia inglese fino ai principii di questo secolo offre esempii di metodi diversi e spesso opposti: tanto è vero che i Governi parlamentari, anche più schiettamente tali, sono lenti nel cammino delle riforme e non arrivano che dopo lunga elaborazione a trovare la giusta misura. Fino a Giorgio III. la scelta dei ministri benchè paresse libera, era ristretta in massima parte ad una determinata oligarchia di storiche famiglie: anzi dall'accessione della Casa di Annover i Wighs mantennero come articolo fondamentale del loro *credo* politico, che i ministri e

---

(1) Ha seguito l'esempio la Camera francese, quando nel 1877 dopo l' inattesa dimissione del Ministero Simon provocata dall'arbitrio del Capo dello Stato, dichiarò con un ordine del giorno « che non avrebbe accordato fiducia che a un Gabinetto che seguisse schiettamente le orme del primo ». *Journal officiel* 18 Maj 1877.

specialmente il presidente, dovessero venir indicati dai capi del partito. Nè mancarono esempi di combinazioni ministeriali alle spalle del Re, come quella tentata dal Pitt con Addigton nel 1803: e sono notevoli le parole dette al primo da S. M. quando le venne presentata la corrispondenza relativa a quelle trattative. « Questa era una faccenda sciocca, cominciata male, condotta male e terminata male (1) ». Per l' inesperienza del principe reggente e le difficoltà contrapposte a una libera formazione del Gabinetto, dalla massima ostinatamente favorita dei Wighs (che dovessero i lor capi cooperarvi) si giunse nel 1812 fino al punto da abbandonare ai membri stessi del Gabinetto esistente la nomina del primo ministro; che allora cadde nella persona di Lord Liverpool. Tempi ed usi ben diversi da quelli, che facean dire a Roberto Peel nel 1845, quando si dimise, nella Camera dei Comuni. « Io non emetto alcuna opinione quanto alla scelta di un successore; è il vero atto personale della Corona: spetta a questa scegliere la persona in cui ha confidenza ».

Ciò tuttavia non esclude che il ministro che succede risponda della dimissione del precedente, ove questa sia avvenuta per lo impulso di una nuova tendenza politica sostituita ad altra. Tale principio proclamava il Peel innanzi alla Camera, benchè stato assente d'Inghilterra quando cadde il Gabinetto Melbourne e ignaro delle cagioni che l'avean prodotta. Opportuna garanzia, perchè il nuovo Governo dimostri nei suoi atti, che non inutilmente o non per scopi personali sia avvenuto un cangiamento di Gabinetto.

---

(1) G. C. Lewis — Edimburg Review vol. CVII, p. 147, pr. Todd, *On parl. Govern.* vol. I, p. 221.

Se il Gabinetto esprime più specialmente la maggioranza politica della Camera dei deputati, si collega nonpertanto anche all'altra Camera; donde il bisogno e l'uso che qualcuno de' suoi membri ne faccia parte. In qual proporzione l'uno e l'altro dei rami del Parlamento debba esservi rappresentato, non è detto, nè si può in alcuna legge. Qui impera la circostanza ed è confidata la scelta al capo dello Stato e al suo primo ministro. Certo vi ha qualche criterio. In casi normali spetta l'officio di comporre un Gabinetto al capo dell'opposizione nella Camera popolare: a questa la maggioranza dei membri del Gabinetto; e sopratutto il ministro delle finanze, in virtù di quello stesso principio, onde è attribuita a tale Camera la iniziativa in materia di bilancio. Contro le prime due norme parrebbe grave l'esempio inglese. Fino agli ultimi tempi il Gabinetto fu sovente presieduto da' membri della Camera dei Lord, alla quale anche nei diversi decasteri si fece più largo posto. Tuttavia bisogna osservare, che per parecchi secoli la Camera dei Lord conservava gran parte del suo predominio sull'altra, nè solo per attribuzioni peculiari, ma per diretta influenza su moltissimi seggi, che erano quasi oggetto di patronato, e per la stessa verifica dei poteri:— che parea rappresentasse non un'Assemblea di resistenza, ma di cooperazione, in quel modo che l'ordine sociale onde informavasi, avea cooperato allo acquisto e difesa della libertà;—che sino al principio di questo secolo serbava molti privilegii, contro i quali lo spirito pubblico inglese per natura conservatore, non sapea levar proteste, rispettoso verso le tradizioni e diffidente dell'indirizzo democratico del Continente:—che l'Opposizione era allora rappresentata molto largamente nella Camera alta, che se non influiva direttamente e scalzare con voto di censura i Gabinetti, valeva a sot-

trargli fiducia e prestigio. Questo complesso di ragioni determinò sovente una partecipazione più larga della Camera alta nel Gabinetto benchè siasi man mano diminuita, a misura che la funzione parlamentare concentravasi nella Camera dei Comuni. Il primo Gabinetto di Giorgio III (1760) su quattordici membri avea tredici Pari, un membro della Camera bassa. A questa solo il Pitt apparteneva nella prima e seconda Amministrazione. Nè valsero le sue istanze presso il Re, affinchè si desse al Gabinetto base più larga nella rappresentanza popolare. Chè anzi dopo la morte di lui, si tornò al la vecchia usanza: nel Gabinetto Grenville sopra undici membri solo quattro erano deputati, come anche avvenne nel seguente Gabinetto Perceval. E quando sotto Liverpool nel 1814 si reclamò che maggior posto si desse alla Camera bassa, la riforma si limitò a portare a quattro il numero di due (1). Solo dall' epoca della riforma elettorale del 1832, si ottenne un decisivo miglioramento, imposto oramai dal predominio della Camera bassa, eletta a più largo suffragio, ed emancipata dalle tutele e dalle clientele della Camera alta. Già nel secondo Gabinetto Palmerston su 15 membri dieci appartenevano alla Camera dei Comuni, e quando dal 1863 al 1865 parve prevalesse l'antico uso chè il Gabinetto dividevasi tra otto Pari e sette rappresentanti, si reclamò che al duca di Newcastle fosse sostituito nell' ufficio delle colonie il Cordwell, membro della Camera dei Comuni. Fu in quel tempo—18 Aprile 1864—che si discusse vivamente tra il Disdraeli e il Palmerston sulla distribuzione degli ufficii ministeriali tra i due rami del Parlamento; che il primo voleva fissata

(1) V. G. C. Lewis pr. Edimburgh Review vol. CIX p. 157—Todd op. ctt. vol. II. p. 251 e seg.

con criterii permanenti, e il secondo confidata alla libertà del primo ministro secondo le esigenze del momento.

Lo stesso Palmerston respingeva una mozione di Darby Griffith—19 Giugno 1864—intesa a stabilire che il segretario della guerra dovesse essere un membro della Camera dei Comuni. « Tale mozione introduce un principio affatto nuovo, senza precedenti, che impaccia l'azione di chi è incaricato a formare un Gabinetto. » Nè tale criterio si è stimato illiberale o contrario al carattere del Gabinetto, come espressione della maggioranza della Camera dei Comuni: chè se sotto il rapporto politico conviene consentire a questa parte più larga, dal punto di vista amministrativo giova che alcuni ufficii sien confidati ai Pari, che hanno il vantaggio di non essere oppressi dall'enorme lavoro, che impone l'assiduo intervento nella Camera dei Comuni.

Del rimanente, quale che sia la proporzione dei membri del Gabinetto rispetto alle due Camere, il legame politico con quella dei Comuni è sempre mantenuta dall'uso, che i ministri Pari vi sieno rappresentati dai relativi sotto-segretari, politici s'intende; chè gli amministrativi non possono aver posto nella Camera, come non sono tenuti responsabili dinanzi al Parlamento. Se il Gabinetto, osservava bene il Gladstone nel 1864, trova che irregolarità avvengano nei permanenti offici ministeriali, ha il dovere di provvedere e rimediare: ma la responsabilità non può esser divisa: essa è imposta solo a quelli che hanno facoltà di difendersi in Parlamento.

IV. Tal magistero di pratica è più ammirato che seguito nei sistemi del Continente. Il Gabinetto ha quasi esclusiva la base nella Camera popolare: donde il

bisogno di scegliere in questa il primo ministro e la maggior parte dei membri. L'uso diverso darebbe sospetti gravi di reazione, a quanti non sanno concepire una Camera che quale antitesi di un'altra, che rappresenti resistenza, conservazione, privilegi. È nata dicono come freno alla demagogia: ne fanno parte uomini devoti alla tradizione, per nobiltà, per censo, o per legami più stretti con la Corona.—Un presidente del consiglio scelto in Senato darebbe al Gabinetto un carattere che un linguaggio non esatto chiama estraparlamentare, amministrativo, di affari. Onde è bene intendersi su questo.

Vi ha dei casi quando il Capo dello Stato non può trovare gli elementi alla soluzione di una crisi nel Parlamento. Nè sempre può adottarsi l'espediente dell'appello al paese, inutile se un'altro l'abbia di poco preceduto, equivoco se penda una questione di pura finanza e di amministrazione, che non possa confidarsi alla politica elettorale; pericoloso se incombano gravi problemi di politica estera; o siasi alla vigilia di una guerra o di un trattato. Nè è raro qualche conflitto tra le due Camere provocato da gare bizantine; lo screzio di partiti, divenuti fazioni, per lizze, vanità personali o sete di potere: la prevalenza di una demogogia parlamentare, che tolga autorità al Governo, per consentirla alla piazza. Non si può, senza danno, sciogliere una Camera, deformando in problema da risolversi dal popolo quello che è diritto e dovere del Governo, ad esempio l'alta polizia. Tanto più che nel Continente, questa va confusa con l' arbitrio, col dispotismo, discussa nella stessa sua base e combattuta soventi, quasi nemica della libertà. In tali circostanze bisogna mantenere l'autorità del Governo, scossa dalle stesse Assemblee, che non offrono una vera guarentigia di partiti. Non resta che

accettare le dimissioni del Gabinetto, o imporle se occorre, e sostituirne un' altro, che rappresenti la vera ragion di Stato di fronte ai vaniloqui della sovranità popolare. So bene che una cattiva interpetrazione ha dato alla prima espressione valore di abuso di potere, e alla secondari di vendicazione e tutela di libertà: onde è bene chiarire il concetto. Convengo che la sovranità è nella Nazione, che essa è arbitra dei suoi destini, che può modificare le forme e gli organi dello Stato, ma non può attentare alla vita di questo, che si esprime nel Governo, senza far danno a se stessa; l'Assemblea è mezzo non fine; e organo anch'essa dello Stato.

Epperò sovranità di Stato non è antitesi a sovranità di Nazione, si compenetrano: son diverse sole le forme: e ragione e necessità di Stato è complemento di ragione e necessità di popolo. Così può aver senso quello che il Bismark disse, in una solenne occasione: «L' imperatore è popolo anch' esso». Così davvero si spiega nelle forme costituzionali quell' unità, che è nell' intima natura dell' individuo come nella società, e che comprende autorità e libertà (1). Imposto da ineluttabili esigenze un Gabinetto estra-parlamentare non viola il sistema parlamentare, ma lo rafforza; in quel modo che un provvedimento eccezionale, che risponda a situazioni speciali — e insegni l' Inghilterra — non soffoca, ma difende la libertà.

Nè all' Inghilterra Gabinetti fuori del Parlamento occorrono, a quella guisa che non le convengono esercizi provvisori nel bilancio. Sono espedienti, destinati a rattoppare le nostre sdrucite istituzioni. La politica,

---

(1) V. per lo sviluppo di questo concetto Scolari, *Principii di Scienza politica*. Pisa 1870, p. 188, 195 e seg.

come la finanza, ha qualcosa di stabile e permanente, che tutti i partiti rispettano: può variare il metodo, rimane inviolata la sostanza. La politica, come il bilancio prestano margine largo a diversità di tendenze; ma nessun partito, Wigh o Tory che sia, attenterà per istinto di opposizione a menomare i diritti alimentari dello Stato per combattere un Gabinetto.

I più ardui problemi trovano una soluzione nelle due Camere; nè è temibile che queste escano dalla propria orbita, in modo da costringere il Capo dello Stato a cercare fuori di esse elementi, che valgano a ridare l'equilibrio ai Poteri o temperare gli eccessi della maggioranza, sia nelle Assemblee che nel paese.

Non così negli Stati del Continente; lo spirito sofistico ha falsato talora le funzioni parlamentari, o guastato il corpo elettorale, da produrre sfiducia nel sistema rappresentativo. Allora il concetto, che sorge come imperativo in quanti hanno fede nella libertà, è quello di un Governo che sappia, emancipato dalle corruttele e dalle pastoie delle fazioni, sfidare l'impopolarità, per ristabilire l'ordine e ricondurre le Assemblee all'operoso raccoglimento legislativo. Anche qui la frase: « ristabilir l'ordine » accenna a violenza, ad arbitri, a Governi di lotta; ma anche qui il significato ricevuto dal pregiudizio non deve opprimere quello che resulta dalla cosa.

Io non giustifico qualsia Gabinetto estraparlamentare; ma lo credo necessario in taluni casi, come le misure eccezionali nella legge, come gli esercizi provvisorii nel bilancio. Della question di merito è giudice poi non la scienza, ma la esperienza politica. Epperò neanche accenno ai modi, onde possa costituirsi, o a qualità di persone che possano parteciparvi. Vi ha una vera opinione pubblica (che sovente è diversa ed

opposta a quella che appare nel meccanismo della maggioranza) che può indicare al Capo dello Stato gli elementi atti a comporre un buon Governo; e i quali per altro non rappresentano che uno stato di transizione, una preparazione, o ad altro Gabinetto, che possa sorgere in seno a' partiti ricomposti, o ad altra Assemblea, più rispondente ai veri bisogni del paese.

Il Gabinetto estra-parlamentare fu detto con altra espressione amministrativo, e venne fatto segno ai più vivaci attacchi, come strumento di reazione; mentre altri lo combattevano nella sua stessa natura, dichiarandolo inconciliabile con un vero sistema costituzionale: chè puramente *burocratico*, alieno da ogni criterio e tendenza politica sarebbe stato ligio al Capo dello Stato o alla Camera alta o al partito conservatore. Del resto non è a giocar di parole: così potrebbe dirsi che il Governo non sia Amministrazione nel Continente, benchè l'uno venga confuso con l'altra nella pratica, e lo sia invece in Inghilterra, dove son distinti, e il Gabinetto assume nome di *Administration*. E si direbbe cosa in parte vera, chè nel Continente il Gabinetto pare funzioni in modo normale, quando l'ingerenza di esso e del Parlamento turba e guasta l'Amministrazione; e in modo illegittimo e strano, quando si raccolga ad amministrare, senza lasciarsi rimorchiare da alcuna corrente politica. Tanto siamo abituati a fare distinzioni sottili, quanto infeconde, che vengono accettate e illustrate come canoni di Diritto costituzionale! Come se fosse possibile buon Governo senza buona Amministrazione o viceversa; come se il Gabinetto dovesse a vicenda o strapotere con la maggioranza politica o immiserirsi nelle pure funzioni amministrative; come se il doppio ordine di cose, invece che distinzione, includa assoluto contrasto.

Un Gabinetto potrà, se vuolsi, chiamarsi amministrativo in certi casi, quando i suoi membri sieno in maggior parte scelti fuori delle Camere (chè non saprei concepirlo formato interamente di elementi estranei al Parlamento); quando invece di rappresentare decisamente lo indirizzo di un partito o di un altro, intende chiamarli a una tregua, nella quale sappiamo ritemprarsi l'Assemblea o il paese. Non però rinunzia alla sua funzione politica, per quella parte che vorrei si fissasse meglio nei nostri paesi del Continente, che riguarda l'elemento autonomo di ogni Governo; quale che sia la sua forma e la scelta dei suoi componenti. In tal rapporto non sarebbe vero che un Gabinetto amministrativo non abbia precedenti nella nostra pratica. Lo si ebbe nell' ultima fase del Ministero D' Azeglio, quando il Re, invece che sostituirgli il Cavour, vittorioso nella scelta del Lanza a presidente della Camera subalpina, che egli avea appoggiato quale ministro di Agricoltura contro il Boncompagni sostenuto dal D'Azeglio, conservò quest'ultimo « finchè la nuova maggioranza si fosse costituita »; onde il Gabinetto indebolito nella sua base politica si raccolse nell' opera amministrativa.

Notevole esempio offrì il Gabinetto Menabrea, sia nel suo sorgere che nella sua vita, rinnovato più volte col sistema del così detto rimpasto ministeriale, e mantenuto dal Capo dello Stato, malgrado la sfiducia politica della Camera dei deputati (1). — Io non giudico, espongo: del resto i precedenti occorre studiarli nel com-

(1) « La formazione del Ministero rappresenta la fusione dei varî partiti (*disse nel suo programma*). Attenderemo principalmente ai riordinamenti interni a fine di costituire in tutti i rami un' amministrazione semplice, economica, efficace, conforme all'indole del paese ». *Torn.* 14 Maggio 1869.

plesso delle circortanze politiche che li hanno prodotti. Ma anche qui parlo del Continente, dove manca quella tradizione parlamentare, che si fonda non sopra una serie di dottrine, ma di esperienze. Quando nell'ultima crisi parlamentare, sotto il Gabinetto Cairoli-Depretis, qualcuno propose un Gabinetto amministrativo, che procedesse alle elezioni e facilitasse il voto del bilancio, la stampa gridò, come si accennasse a un colpo di Stato o a favore verso l'opposizione, tanto esigua di numero; (del pari che colpo di Stato fu detto allora, per la brevità del termine alle elezioni, l'appello al paese). Nè si limitò al fatto; ma oppugnò il criterio stesso e il principio: disse incostituzionale un Gabinetto amministrativo, senza esempi in Italia; e citò poi come al solito l'Inghilterra. Nel fatto il giudizio dipende dalla scelta che faccia il Capo dello Stato: ma non so come possa combattersi il principio, di una certa libertà da consentire alla regia prerogativa. Non può troncarsi il corso ai lavori parlamentari; non aprir l'udito a crisi novelle; non è savio in certi casi dare a un Gabinetto in minoranza il pretesto di manomettere o corrompere la volontà del paese. Nell'ultima crisi la Corona non avea guida per la scelta di un Gabinetto in seno ai partiti; chiamare al potere l'opposizione sarebbe stata una violenza o un favore; d'altro lato la maggioranza si era scissa; nessuna delle due frazioni avea tanta autorità quanta ne occorre al Governo. Conservare il Gabinetto colpito di censura dal suo stesso partito, era forse in massima il migliore espediente; ma offriva equivoci e pericoli nella pratica, per la necessità d'ibride coalizioni dinnanzi al corpo elettorale. Oltre che il Gabinetto dovea passare sotto le forche caudine di un esercizio provvisorio, limitato ad un mese (ed era il quarto); donde il bisogno di abbreviare i termini per l'elezione,

ciò che potea offendere il paese, o costringerlo per via indiretta a riconfermare, per la brevità del tempo, la vecchia rappresentanza. Il che presso a poco equivaleva a sfruttare l'appello alla Nazione. — Un Gabinetto amministrativo presieduto da qualche autorevole personaggio della Camera stessa dei deputati, e composto di elementi non compromessi nelle vivaci lotte politiche, può in certi casi dar maggior guarentigia ai partiti, ottenere un esercizio provvisorio più largo, affrettare la discussione dei progetti di leggi in corso, e assicurare maggiore imparzialità all' elezioni. Un Gabinetto, che sa di dover provvedere alle esigenze del momento, servire agli alti interessi dello Stato e del paese, non è legato agli interessi di parte, può sfidare l' impopolarità, non ha bisogno di compromessi, di cercare alleanze alla piazza, o fors' anche ai partiti anarchici, pur di assicurarsi una maggioranza. Sa di dovere lasciare anzi preparare il campo a un altro Gabinetto secondo la maggioranza che darà il paese: gli basta l' ambizione di aver tutelato la moralità e la legalità delle istituzioni.

Il nome ha fatto odiare la cosa, o meglio si è confuso un Gabinetto amministrativo con un Gabinetto di affari. Invece quello è uso di prorogativa, questo sarebbe abuso di potere personale nel Capo dello Stato; quello dipende da alcune necessità, questo da arbitrio; il primo può conciliarsi con un Governo parlamentare, il secondo ricorda il sistema assoluto. Il Gabinetto De Broglie scelto dal Mac-Mahon il 17 maggio 1877 contro la maggioranza, che avea sostenuto l' antecedente Gabinetto Simon, potea forse legittimarsi col pretesto che intendesse, concentrando la sua opera nell'Amministrazione, evitare un supposto conflitto tra il Potere esecutivo e il legislativo; epperò confidarglisi lo scioglimento della Camera: — ma la scelta del 23 novembre

1877, di un Gabinetto di affari, composto di uomini estranei al Parlamento, presieduto dal generale de Rochebouët, era un' offesa alla Nazione, che avea rieletto l'antica maggioranza. Erano ministri del Presidente, non ministri del Parlamento; esprimeano un Governo personale, despotico, che tentava giustificarsi con la dichiarazione « il Presidente della Repubblica ha creduto dover confidare la direzione degli affari ad uomini estranei agli ultimi conflitti, indipendenti dai partiti ». Epperò la Camera con 315 voti contro 207 lo condannava con l' ordine del giorno Ferry (1).

V. Se nei rapporti con la Corona il Gabinetto non può imporre delle condizioni, può proporle, per accettare o conservare l'ufficio. Anzi è connessa a un corretto sistema parlamentare la necessità che un Governo determini la sua linea di condotta non pure dinnanzi al Parlamento, ma anche alla Corona, per togliere equivoci e acquistar forza e prestigio.—Anche qui fallano le norme: può tutto l'educazione politica; che crea uomini intesi al pubblico bene, più che a privati vantaggi, indipendenti nel loro giudizio per adottare e seguire un progressivo metodo di politica, e indipendenti nel carattere in modo da resistere alle seduzioni della Corona e agl' istinti del popolo, quando essi contrastino ai permanenti interessi dello Stato — (2).

Il Gabinetto deve rappresentare un' organica unità. Può bene avvenire che in talune questioni i membri dissentano: in tal caso prevale, come in ogni corpo deliberativo la maggioranza. Ma quando la questione abbraccia tutta intera la base medesima del Gabinetto,

---

(1) Journal officiel 24 Nov. 1877.

(2) G. C. Lewis, pr. *Edimburg Review* vol. CVIII. p. 285.

ove il primo ministro si trovi in disaccordo con gli altri, non resta che la dimissione.

Tale misura scelse il vecchio Pitt, quando sulla questione della guerra con la Spagna, dinanzi alla opposizione dei suoi colleghi, si ritirò dichiarando: « non poter rimanere in una situazione, che gli dava responsabilità di provvedimenti, su' quali non vi era accordo fra i membri del Gabinetto ». Lo stesso fece il Peel nel 1845, quando trovò due volte opposizione per la questione sui grani. Ma, poichè gli sforzi a formare una nuova Amministrazione da parte del Russell riuscirono infruttuosi, la Regina chiamò di nuovo il Peel perchè sciogliesse un Gabinetto conforme alle idee di lui: « come ministro d' Inghilterra egli avea piena facoltà di decidere, secondo le misure che credesse vantaggiose al pubblico bene (1) ».

In Francia, quest' anno, il Freycinet stimò dimettersi appena constatò che vi era dissenso tra lui, i suoi colleghi della Giustizia, dell' interno e dell' istruzione (Cazot, Constans e Ferry) e il Presidente della Repubblica sull'applicazione dei Decreti riguardanti le corporazioni religiose. Tuttavia il carattere del Presidente, la fiducia piena del Parlamento e della Corona, la gravità delle circostanze possono produrre altra soluzione: cioè ch' egli resti, e i ministri dissenzienti si dimettano o per volontà propria o per invito di lui (2).

Ne avemmo esempio in Italia lo scorso anno, quando il Cairoli, presidente del Gabinetto, chiese le dimissioni al Grimaldi, che trovavasi in dissenso sulla base finan-

---

(1) Todd, *On parliamentary Government* vol. II. p. 200.

(2) V. varii casi pr. Todd *op. cit.* vol. II. p. 220 e seg. — Homersham Cox, *The Institutions of the english Government*. ed. cit. p. 256.

ziaria negli Stati di prima previsione. Fu detto e a torto in contrario, che giudice del ministro è il Parlamento; che non poteasi togliere al ministro delle finanze il diritto di esporre le sue idee. Ma il Gabinetto riposa sull'unità d'indirizzo sopratutto in materia di finanza, che abbraccia il complesso dei servigi di ogni dicastero: deciderà poi la Camera se abbia ragione il ministro dimissionario; ma questi in caso di contrasto deve ritirarsi dall'ufficio (1). Per quel medesimo principio la minoranza del Gabinetto dee dimettersi, ove in qualche importante questione, che comprenda lo indirizzo politico, non si trovi di accordo con la maggioranza. Nel marzo 1867 Lord Carnarvon, Cranbourne e il generale Peel, segretarii per le colonie, per l'Indie e per la guerra, si dimisero per discrepanza sul *Bill* di riforma, già adottato dai più tra i loro colleghi. Così presso noi fecero il Conti, il Bruzzo, il Brocchetti, ministri degli esteri, della guerra, della marina, nell'ottobre 1878, per divergenze col Presidente e con gli altri membri del Consiglio sulla politica interna.

Lungo quasi due secoli, da che è sorto il Gabinetto inglese nella pienezza del suo organismo, ha trovato la vera sua forza nel principio di unità. È necessario perchè il Governo sia forte, e proceda nell'opera sua

---

(1) Tuttavia, quando il dissenso riguarda un decastero così importante come quello delle finanze, che è come la base degli altri, o la questione si riferisca al programma di un partito, come avvenne allora, diviene inevitabile una crisi totale. In tal senso va intesa la dichiarazione del Presidente del Consiglio: « Un Ministero dissenziente non ha altra uscita costituzionale che la dimissione. — Una divergenza di opinione sul metodo a seguire che, già risoluta da un voto della Camera, stà davanti al Senato fu l'origine della nuova Amministrazione ». Atti Parlamentari, *torn.* 27 Nov. 1873.

che si scelga una via, sia pure lunga e curva, ma che riesca allo scopo comune. Come il Gabinetto deve mostrare vigoria di propositi di fronte alle confuse e discordi tendenze dell'Assemblee, così il capo del Gabinetto non deve esitare a sagrificare qualcuno dei membri, ove con gravi dissensi incagli l'azione governativa. Il Pitt, rispetto al lord cancelliere Thurlow, ed il Pelham, rispetto al ministro degli esteri Lord Granville, non esitarono a dimetterli, malgrado colpissero favoriti del Re (1). È un diritto, ma può riescire ad arbitrio ove quella grave misura venga determinata, non da alte e delicate ragioni per mantenere la forza e l'unità nel Governo, ma da intrighi o secondi fini, per carezzare qualche audace minoranza, o barattare col voto di una frazione parlamentare il sagrifizio di qualche ministro. Il che può accadere (più facilmente che in Inghilterra), tra noi o in Francia.

Vi ha chi nel Gabinetto vorrebbe distinta una parte amministrativa ed una politica, secondo la natura di alcuni decasteri. Quello di marina, lavori pubblici, istruzione, dovrebbero restare estranei alla lotta dei partiti ed alle tendenze politiche. Ma può osservarsi che a tal sistema si oppone il principio di solidarietà tra i membri del Gabinetto, la cui politica deve essere comune a tutti: è impossibile per altro che essa non influisca anche su quei decasteri, che ne sembrano alieni. L'indirizzo e il programma diverso di un partito, che sale al potere, non può non avere efficacia sulla istruzione pubblica, sulla marina, sui lavori pubblici. Un ministro, preposto alla direzione di queste varie attività dello Stato, in quella misura che è responsabile, deve avere libertà di discernimento e di azione; senza di che sa-

(1) Todd, *op. cit.* vol. II. p. 220.

rebbero le sue funzioni assorbite da quelle del Capo del Gabinetto, il che è contrario allo spirito del Governo parlamentare. Volendo dare a quei decasteri un carattere stabile e tecnico, la loro rappresentanza e responsabilità dovrebbe essere assunta innanzi al Parlamento, da un altro ministro, il quale rappresenterebbe ciò che non conosce pienamente o sarebbe responsabile di un servizio, in cui non ha ingerenza. Nè gioverebbe il sistema di fare intervenire nell'Assemblea i capi tecnici ed autonomi di quei decasteri, perchè non avrebbero sufficiente autorità ed esperienza parlamentare (1).

Inoltre non può scindersi in modo assoluto ciò che è parte amministrativa e politica nel Gabinetto: chè appare connessa in ogni decastero: non so davvero comprendere come possa ed esempio quello della istruzione dirsi puramente amministrativo e puramente politico quello dell' interno e della finanza. Invece la distinzione meglio si giustifica nei gradi di segretario, ammettendone, come in Inghilterra, uno amministrativo ed altro politico. — Fu visto che in casi speciali, per gravi ragioni può il Gabinetto esser scelto dal Capo dello Stato anche fuori dell'Assemblea. Pure contro tale uso

---

(1) Palma, *Corso di Diritto Costit.* ed. cit. vol. II. p. 450. — Si è discusso, se per alcuni decasteri, come quello di marina o di guerra, convenga scegliere persone estranee all'esercito e alla flotta, ad evitare che si turbi la gerarchia, sia che un subalterno diventi ministro; sia che questi a sua volta debba rispondere a interpellanze di un subalterno nella Camera (a). Si cita all'uopo l'Inghilterra; ma quel metodo incontra gravi difficoltà tra noi, e presuppone dei consigli tecnici, costituiti in modo che suppliscano all'inesperienza del ministro; e qui bisognerebbe evitare che essi impediscano o ritardino l'unità d'indirizzo.

(a) V. Manfrin, *Chi deve esser ministro della marina.* N. Antologia 1880.

protestarono molti, mentre poi si accettava l'abuso che sovente fa un Presidente del Consiglio, preponendo ai decasteri, in circostanze normali, individui che non sieno nè senatori, nè deputati. Eppure è tanta la differenza; quell'uso si coordina ad alti interessi di Stato; quest' abuso viola i diritti dell' Assemblea. Ma già è sempre così: come per un lato questa usurpa talora funzioni di Governo, riducendo i ministri ad un semplice apparato, il Gabinetto per un altro lato tenta emanciparsi da certi rapporti verso l' Assemblea elettiva. Ed è notevole che ciò avvenga più soventi in Italia: negli ultimi quattro anni, su cinque ministri della guerra ben quattro occuparono quest' ufficio politico, senz' essere nè senatori, nè deputati; il che non è certo contrario allo Statuto, ma ai buoni usi parlamentari.

Chi non ha esercitata un'azione politica o nella Camera bassa o nell' alta, per regola generale, quando non ricorrano gravi circostanze, non dovrebbe esser ministro; per molte ragioni e sopratutto per questa, che non ha avuto modo di far sapere al pubblico chi egli sia, e quali opinioni professi e che sistema intenda seguire. È un uomo a cui necessariamente, e senza sua colpa, manca la condizione principale per compiere autorevolmente in Parlamento l' ufficio suo. Certo nè in Inghilterra, nè in Francia, sarebbe con tanta facilità chiamato a reggere un decastero chi non abbia già un posto in Parlamento. D' altra parte il sistema della rielezione pel deputato, che sia nominato ministro, mostra che è nello spirito dello Statuto il principio: che chi è chiamato dal Re a governare il paese deve esser sicuro della fiducia degli elettori. Non si crede sufficiente che questi abbiano mostrato averne in lui, quando l' hanno eletto deputato, ma debbono confermare di averla tuttora, quando arriva a far parte del Governo.

Tale principio dovrebbe applicarsi principalmente al decastero di Finanza, in virtù della prerogativa, che in materia finanziaria spetta alla Camera elettiva. Se questa tiene, come dicesi, i cordoni della borsa, e ha il diritto di proporre o togliere imposte, di discuter prima il bilancio, di nominare una Commissione, che lo esamini in ogni sua parte, e che può produrre emendamenti radicali e controprogetti; è giusto che chi prepara e presenta il bilancio appartenga a quella Camera, a cui chiede una fiducia che riguarda tutti i pubblici servigi. Tale criterio è stato fra noi falsato più volte dall' un partito e dall' altro, quando furono scelti a reggere la finanza persone competentissime, ma non appartenenti al principale Corpo politico dello Stato.

La scelta di uomini estranei alle due Camere sconvolge anche altri criterii di un buon Governo parlamentare. È naturale che a tali ministri si cerchi un posto o nel Senato o nella Camera dei deputati. Nel primo caso sorge il sospetto che la situazione officiale imponga la nomina, e ciò offende il prestigio di ogni Corpo costituito: nel secondo attua nella forma più scorretta l' uso delle candidature officiali. Che se queste possono spiegarsi nel senso, che il Governo appoggi qualcuno tra i candidati che sorgono spontaneamente nei singoli collegi, non debbono mai ammettersi nel senso, che il Governo imponga il candidato, come avviene nel caso che un uomo, sol perchè sia diventato ministro, venga presentato a un collegio. Qui il rapporto è davvero invertito. Mentre la fiducia degli elettori deve indicare al Potere esecutivo la persona atta a esercitarlo, qui è invece il Potere esecutivo, che impone agli elettori chi essi devono investire della loro fiducia.

VI. Di fronte alla disapprovazione della Camera sopra una questione importante non vi ha che un' alternativa, o la dimissione del Gabinetto o lo scioglimento della Camera. La scelta non dipende dal capriccio: se mancano norme assolute vi ha dei criterii da seguire. Un'alta questione, in cui Gabinetto e Assemblea non procedano di accordo, involge sempre interessi generali, che possono riferirsi o al paese o allo Stato, che vogliono essere tutelati in modo che la soluzione risponda al loro rapporto. Ora non sempre la maggioranza prende a cura quegl'interessi: non sempre i partiti intendono tutelare lo impero della legge: donde l'antinomia tra il vero spirito della Costituzione, che non può essere che il diritto, e i congegni e gli espedienti in cui pur troppo son dissimulate le passioni, i capricci di una volontà che despotizza col numero.

Occorre esaminare lo scioglimento della Camera in riguardo al Capo dello Stato e al Gabinetto che n'è sempre responsabile. Il Prevost-Paradol ha distinto un dritto di scioglimento ministeriale ed uno regio: il primo, quando si appella al popolo per provocarne il giudizio sopra un conflitto tra il Gabinetto e l'Assemblea: il secondo, quando crede che questa o quello non corrispondano alla maggioranza del paese (1). È chiaro che quest'ultimo sarebbe un provvedimento straordinario, che

---

(1) Altri distinse lo scioglimento in *volontario*, quando un'Assemblea sovrana fissa essa medesima il termine del suo mandato, come la Costituente del 1789, la Legislativa del 1791, la Convenzione del 1798, la Costituente del 1848, l'Assemblea nazionale del 1871: *naturale*, quando si scioglie alla fine del proprio mandato: *anticipata*, quando il Capo dello Stato usa della sua prerogativa, ed è il caso più ovvio presso tutti gli Stati.—Poudra et Pierre, *Traité pratique de Droit parlamentaire*. Paris 1878 p. 218.

richiede nella Corona un singolare discernimento ed una grande autorità. È uno dei casi che presentano un lato equivoco all'opinione pubblica, la quale può supporre una violenza sui diritti del popolo in quella misura, che è guarentigia dei grandi interessi dello Stato. Nè so come il Bagehot combatta questo rimedio — certo delicato, ma necessario in circostanze specialissime — e lo definisca un pericolo o una catastrofe (1). La maggioranza parlamentare può talora specialmente, in paesi come il nostro, rappresentare un'amalgama di piccoli fini e di minuti, personali interessi, incapace a costituire un Governo o a mantenerlo. E come la Camera dei deputati deve resistere alle pressioni violente dell'elettorato, che tenta deviarlo dai veri fini, così può questo a sua volta toglier fiducia alla rappresentanza. Or perchè usi di questo diritto occorre un'autorità che sostenga il paese reale contro il paese fittizio; donde la regia prerogativa di scioglimento, si definisca con che nome si voglia; ma che ad ogni modo è giustificata da una suprema necessità nazionale.

---

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*. Paris 1869, p. VIII. — Egli lo giudica incompatibile con l'odierna Monarchia costituzionale. Nel caso di un dissenso tra la maggioranza della Camera e quella del Parlamento, vorrebbe, che lo scioglimento fosse provocato da una petizione, che dimostri la nuova volontà degli elettori. Idea questa, che falsa il carattere della petizione, espressione della libertà; e insieme il carattere della prerogativa regia, che invigila sull'equilibrio dei Poteri. Oltre che l'autore pel suo argomento usa della storia inglese, che presenta un organismo di partiti, degni di avvicendarsi al Governo: sì che i grandi problemi possano risolversi nel Parlamento: avrebbe invece trovato nel Continente, dove spesso le maggioranze sono fittizie, esempi che dimostrano la necessità, che in certi casi, il Capo dello Stato faccia appello alla Nazione: e per noi basta il proclama di Moncalieri.

Alcune norme sono stabilite nella pratica inglese. Sarebbe molto scorretto da parte del Gabinetto minacciare lo scioglimento della Camera, come arma d'influenza su questa o quell'altra decisione. L'Assemblea deve esser libera sempre nel suo giudizio rispetto alle questioni che è chiamata a risolvere; senza preoccuparsi nè di piacere alla Corona, nè di servire al popolo.

Quando è stato dichiarato necessario lo scioglimento, occorre affrettarlo più che sia possibile, salvo che l'indugio non sia imposto dalla necessità di provvedere a urgenti bisogni e votare leggi importanti. Nè sarebbe tra noi buon uso parlamentare negare il voto di quella parte del bilancio, che possa bastare pel termine segnato dalla convocazione dei comizi a quella della nuova Camera; tal procedimento potrebbe definirsi fa zioso e inconcludente. Un'assemblea destinata a sciogliersi, non ha che una vita precaria, non può più presumere di essere adequata rappresentanza del paese— dal momento che a questo è rimessa la decisione —; e deve però limitarsi a votare quei provvedimenti amministrativi e finanziari, che garentiscano la continuità dei pubblici servigi (1).

Possono così raggrupparsi i casi principali, che impongono uno scioglimento della Camera:

1. Quando la Corona abbia congedato un Gabinetto, come avvenne in Inghilterra nel 1783 (Duca di Portland), nel 1807 (Lord Grenville), nel 1834 (Visconte di Melbourne).

2. Quando sia surto grave conflitto tra un ramo e l'altro del Parlamento; che il Capo dello Stato non abbia potuto o creduto risolvere con una innovazione nella Camera alta, usando del diritto di aumentarne i mem-

(1) Grey, *Parliamentary government*, new ed. London 1864, p. 79.

bri per assicurare la maggioranza al Governo (1).—Caso molto raro, specialmente presso gli Stati, nei quali le due Camere sappiano elevarsi sopra ai puntigli di parte, e togliere le divergenze per via di commissioni miste o di reciproche concessioni.

3. Quando il Gabinetto abbia preso qualche grave provvedimento, rispetto al quale occorra assicurarsi dell'assenso della Nazione: come in Inghilterra nel 1806, allorchè falliti i tentativi di pace con la Francia, bisognava ritemprarsi nella fiducia del paese per proseguire con maggior lena la guerra.

4. Quando Camera e Governo non sieno di accordo su qualche criterio di ordine pubblico, che resulti o paja contrario alla tendenza politica, che determinò la maggioranza della Camera e la scelta del Gabinetto (2).

5. Quando vi ha dubbio fondato che la Camera popolare non rappresenti schiettamente le opinioni ed i bisogni della Nazione.—Ed è il più delicato fra i casi, ammesso tuttavia da insigni pubblicisti e riconosciuto nella pratica inglese dal 1784 (3).

6. Quando sia accaduto un grave avvenimento, che modifichi il territorio della Nazione, come in Italia l'aggregazioni di Venezia e di Roma, che diedero luogo allo scioglimento della Camera il 13 Febbraio 1867 e il 2 Novembre 1870.

7. Quando siasi votata una riforma elettorale; sebbene possa prorogarsi lo scioglimento per un termine che basti alla discussione di leggi indispensabili, e al-

---

(1) Homersham Cox, *The Institutions of the english government*, London 1863, p. 60.

(2) Todd, *On part. Govern.* vol. I. p. 115, 146, 151, 154.

(3) Russell, *Memorials and Correspondence of Charles James Fox* vol. II. p. 245, pr. Todd, vol. II. p. 404.

l'attuazione di quei provvedimenti, che stabiliscano la nuova procedura elettorale.

8. Quando la Camera intenda modificare qualche grave disposizione dello Statuto, o creare qualche legge di ordine costituente, che regoli alcuni nuovi rapporti. In tal caso di revisione, una scuola vorrebbe speciale Assemblea, che chiamano Costituente; metodo adottato già da varii Stati, specialmente nei primordi della loro Costituzione e che in certo modo si trova stabilito nel Belgio (art. 131). « Il potere legislativo ha il diritto di dichiarare che si proceda alla revisione di una data norma costituzionale. Dopo tale dichiarazione le due Camere sono disciolte di dritto ». Non è qui luogo a discutere tale questione: basta accennare come resultato; che oramai è ammesso quasi generalmente il sistema della onnipotenza parlamentare; il che la Cost. Prussiana dichiara testualmente (art. 107). « La Costituzione può esser modificata nella via ordinaria » (1).

---

(1) Anche gli Stati più democratici, come l'America, non hanno creduto abbandonare il diritto della revisione alla pericolosa e torbida competenza del Corpo elettorale: ma l'hanno conservato invece allo stesso Congresso, salvo la garanzia di due terzi di maggioranza, sulla proposta di tre quarti degli Stati per l'accettazione. Anche maggiori limitazioni hanno gli Stati monarchici per la revisione: chè oltre al maggior numero dei voti, vietano che si venga ad una sostituzione del Patto fondamentale. Lo Statuto greco dichiara formalmente. « La Costituzione non può essere riveduta totalmente. » Quello di Norvegia dispone: « Nessun cambiamento deve essere contrario ai principii della legge fondamentale. La modifica può solo riguardare qualche norma parziale, che non alteri lo spirito della Costituzione. » L'Italia, pur senza preoccuparsi di adottare quel sistema, ha creduto seguire la buona pratica inglese, modificando in più parti lo Statuto, o aggiungendo altre norme per giurisprudenza, come il diritto d'inchiesta, d'amnistia, di associazione ecc. o creando leggi speciali; e basta citare quella sulle Guarentigie, 13 Maggio 1871.

Ma ad ogni modo, pur riconoscendo la funzione costituente nel Parlamento, vi ha dei casi nei quali occorre che s'interroghi il paese. Lo scioglimento allora può essere un giusto provvedimento; perchè si sappia se davvero la Nazione voglia modificata qualche parte della Costituzione.

Una maggioranza torbida, appassionata o fittizia può spesso chiedere delle riforme politiche radicali, che sieno mero sfogo di vanità partigiane; occorre un sindacato solenne che non può esercitarsi dal Capo dello Stato: ma che deve domandarsi al Corpo elettorale. Secondo tale metodo si avrà sempre il vantaggio di una discussione ampia, che nei *meetings*, nelle associazioni e nella stampa può confermare il desiderio espresso in seno al Parlamento, o non foss'altro illuminare la nuova Camera sui recenti bisogni. Nè questa sarà una Assemblea costituente, chè serberà la pienezza delle funzioni legislative pur dopo avere compiuta la revisione dello Statuto.

In Italia non si è creduto che bisognasse uno scioglimento, forse perchè davvero una riforma radicale non si è mai chiesta nella nostra Camera, nè per iniziativa parlamentare, nè del Governo: ma, ove mai ne sorgesse il bisogno, credo che un' appello alla Nazione possa riuscire proficuo alla solidità e insieme allo sviluppo delle istituzioni.

Perchè lo scioglimento della Camera non produca disordine o ristagno nell' Amministrazione e nella politica, conviene mantenere al Governo tutta la sua forza ed autorità: salvo quel limite, che è imposto dall'ordinamento stesso dei pubblici poteri, e dall'intervento del Parlamento in tutto quanto riguardi la funzione legislativa. È pericoloso consentire al Governo poteri straordinarii, come in Danimarca, dove il Re può

in caso di urgenza e in mancanza del *Rigsdag*, emanare leggi provvisorie, purchè non sieno contrarie allo Statuto, e sieno presentate al *Rigsdag* nella immediata scissione. Chè esorbitante può rendersi quel diritto, come la facoltà di ordinanza dell'art. 14 Cost. franc. del 1814: ed è presso che illusoria la garanzia del postumo voto parlamentare, perchè si riduce a una mera formalità. Nè minori pericoli racchiudeva la Cost. francese del 1852, che autorizzava il Capo dello Stato a provvedere, assente la Camera, col solo concorso del Senato alle necessità del Governo.

Il diritto di scioglimento fu sempre guardato con sospetto dai democratici, come un attentato contro la Sovranità popolare. La Costituzione francese del 14 Settembre 1791 e quella del 1848, lo rifiutarono al Capo dello Stato. Per la prima volta fu ammesso col Senatuconsulto del 4 Agosto 1802; ma attribuito al Senato, che potea sciogliere e il Tribunato e il Corpo legislativo. L'art. 50 della Carta 1814 e l'art. 42 della Carta del 1830 lo trasferirono al Capo dello Stato: ma se la forma era corretta, mancava lo spirito: chè l'esercizio di quella prerogativa nel primo periodo fu determinato da influenza personale della Corona, e nel secondo non ebbe per impulso o per meta un mutamento di Governo, conforme allo spirito dei partiti. L'odierna Repubblica francese, rompendo le tradizioni democratiche, ha concesso quel diritto al Presidente, imponendo come freno un avviso conforme del Senato. (Cost. 25 Febbraio 1875 art. 5). È un mezzo termine; non ha abbastanza autorità il Capo dello Stato, nè abbastanza responsabilità il Gabinetto.

È sorta in Francia questione sul còmpito del Gabinetto dinnanzi al nuovo Parlamento per quei progetti votati solo della vecchia Camera o dal Senato.

La legge suppone sempre lo accordo dei tre fattori del Potere legislativo. Or quando, dopo avere funzionato un solo di questi, accade una crisi parlamentare, la situazione delle cose viene mutata, in modo da non esservi punto di contatto, tra l'azione compiuta di un sol ramo del Parlamento e quella non ancora cominciata dell'altro ramo e del Capo dello Stato.

Si fece una distinzione. I progetti già votati dal Senato per propria iniziativa possono senz'altro mandarsi alla Camera nuova. Ben diverso è il caso dei progetti d'iniziativa della Camera vecchia. Mutata la rappresentanza è a supporre sien mutati i criteri: nè può farsi esatta distinzione tra le grosse e minute questioni. Aggiungasi che in materia di finanza la iniziativa è esclusiva della Camera dei deputati: e questa esprime nel suo rinnovamento le nuove esigenze ed aspirazioni del paese. Giustamente osservava il Caillaux, sollevando la questione costituzionale relativa all'abolizione della tassa sul sapone, votata dalla vecchia Camera. « Se il Senato potesse deliberare oggi sul progetto di legge, che sopprime l'imposta sul sapone, dovrebbe conchiudersi che il Presidente della Repubblica possa in seguito promulgare una legge votata dal Senato e dall'antica Camera dei deputati, anche quando una nuova Camera l'abbia sostituita. Tal metodo sarebbe tutt'affatto incostituzionale. Una legge non può essere promulgata che dopo il voto favorevole del Potere legislativo, che costa di due Camere ch' esistono in pari tempo: non del Senato e di una Camera che non esiste più. Tutti i voti espressi dall'antica Camera e che non essendo seguiti da un voto conforme del Senato, non hanno dato luogo alla promulgazione di una legge, sono oggi spariti; e in ciò che concerne particolarmente il progetto di legge che porta soppressione dell' imposta sul sapone, non

può essere discusso dal Senato, perchè non potrebbe essere convertito in legge senza un voto della nuova Camera dei deputati (1)». In quella occasione la Commissione di finanza, seguendo il Presidente, notò che il Caillaux avea ragione quanto alla dottrina, non quanto alla procedura. « Il Senato non può spogliarsi di un progetto di legge, senza che questo fosse stato ritirato dal Governo per un decreto speciale: sarebbe un'attentato contro il Potere esecutivo. » Onde fu proposto lo aggiornamento. Secondo tale criterio, il Governo ritirò, nella seduta 12 Gennaio 1878, tre progetti di legge, riguardanti prestiti dei dipartimenti votati dalla vecchia Camera il 21 Giugno 1877 (2).

Sia comunque, benchè lo scioglimento della Camera formi argomento di prerogativa del Capo dello Stato, ne risponde sempre il Gabinetto. Che anzi negli Stati educati ai liberi ordinamenti, come l'Inghilterra, il Gabinetto invece di sfibrarsi nell'inerzia di una facile maggioranza presceglie ritemprarsi nel giudizio e nella fiducia del paese.

VII. Bene fu detto che in un vero sistema costituzionale vi ha piuttosto distinzione che separazione tra i vari Poteri. Donde una forza di resistenza contro le invasioni, una virtù di accordo nel periodo normale. Di questo accordo la principale guarentigia è il Gabinetto, ove risponda al suo còmpito. Esso ha un'azione propria, indipendente nel dirigere le varie attività dello

---

(1) Journal officiel, *Séance du Senat*, 26 Nov. 1877.

(2) Neanche questa pratica è uniforme in Francia: poco dopo le elezioni generali, di quell'anno, il Senato adottò senza contrasto tre progetti di legge finanziaria, votati dalla disciolta Camera. Journal officiel, 2 Dic. 1877.

Stato, il che dipende dallo intrinseco suo carattere di Governo: ma insieme ha l'obbligo di dar conto della sua azione al Parlamento, e ciò per la connessione che ha con l'Assemblea. Donde resulta la necessità della sua presenza, che alcune Costituzioni vollero escludere; ciò che non avvenne mai in Inghilterra sin da quando il Gabinetto si costituiva. Il principio della iniziativa delle leggi da parte del Governo, i rapporti di origine che esso avea con l'Assemblea, il diritto, in questa riconosciuto, di sindacarne tutti gli atti, di discuterne i progetti, di valutarne le ragioni, di proporre emendamenti, di chiedere spiegazioni, resero necessario l'intervento del Gabinetto in Parlamento: donde la rigida usanza la quale richiede che il ministro abbia un seggio nell'una o nell'altra Camera: sino al punto da costringere talora il Presidente del Consiglio a congedare qualcuno dei membri, che non fosse in quella condizione (1).

Senza tal rapporto tra ministri e Assemblee non può dirsi davvero che esista Gabinetto: perchè manca quella feconda corrispondenza tra il Potere legislativo e l'esecutivo. Così Gabinetto non vi è in America; e si ebbe solo la forma, in Francia, quando i ministri furono esclusi da ogni intervento nell'Assemblee e sostituiti da commissari del Governo, perchè discutessero le leggi (1799—1814), o da consiglieri di Stato (art. 51 Cost. 1852), o da ministri senza portafoglio (decr. 24 Nov. 1866), finchè fu ristabilita la buona pratica (Sen. Cons. 8 Sett. 1869), mantenuta anche oggi sotto la Re-

---

(1) Come avvenne nel 1866, quando il Patton fu sostituito da M. Gordon come lord Avvocato. Nel 1846 si fece rimostranza al Peel, perchè tenessero ufficii e intervenissero in Parlamento persone incompatibili nella Camera. Todd, *On parl. govern.* vol. II. p. 236.

pubblica. Ed è ammessa da quasi tutte le Costituzioni, perchè la presenza del Gabinetto non è una mera formalità, ma riguarda l'azione e l'influenza dei partiti parlamentari sul Governo. Ed è solo da tal punto di vista che limito, in questa parte generale, lo studio dei rapporti tra il Gabinetto e il Parlamento.

I partiti nacquero quasi coevi al Gabinetto. Certo anche prima si erano agitate lotte continue, e divisi in parti, baroni e comuni, contro o a favore del Re o del popolo. Ma erano attriti personali, odi di classi: cessavano con l'occasione che li avea provocato, con una battaglia, con una concessione. Mancava un fondo di principii comuni, di tendenze diverse: comuni quelli, nel riconoscimento delle istituzioni; diverse queste, nello sviluppo della libertà e del potere. Sotto i Tudor e gli Stuardi avviene nuova fase; gli ordini sociali son costituiti: la Chiesa è organizzata; i centri locali funzionano; il Parlamento comincia a combattere i privilegi della Corona. Vi ha il partito dinastico, il puritano, il popolare, ma si contrappongono, meno per far prevalere un indirizzo religioso o politico, che per scalzarsi e sostituirsi. Nell'ultima epoca degli Stuardi vi ha un'opposizione nel paese e nell'Assemblea, vigorosa nel lato negativo, inefficace a creare uno stato di cose, che permetta un accordo durevole tra i diritti della Corona e quelli del Parlamento. La lotta finisce o con una condanna al patibolo (Carlo I), o con una deposizione (Giacomo II). Mancava una forza di coesione che mantenesse le opposte tendenze politiche entro un'orbita costituzionale, che producesse non il monopolio, ma l'altalena al Potere; mancava il Gabinetto.

Non saprei affermare davvero in qual modo o tempo sia nato da quelli. Secondo le facili genealogie politiche dei dottrinarii, i partiti hanno dato origine al

Gabinetto: essi preesistevano; nel nome, di *Wighs* e *Tories* fin dal 1780, all' epoca del famoso *Bill* di esclusione; e nella cosa, chè gli uni sostenevano i diritti del popolo, gli altri quelli dello Stato. Ma un esame minuto della storia potrebbe dimostrare, che dei partiti parlamentari non esiste che l'embrione, come è del Gabinetto, finchè la ragion che divide quelli è esclusivamente dinastica, e la ragione che mantiene o scalza questo, è non il voto della maggioranza, ma il favore della Corona. Lo sviluppo dei partiti parlamentari, come di ogni istituzione inglese, sfugge a quelle categorie, nelle quali le nostre menti astratte vogliono incastonare i fatti: tanto più in questo argomento. Non potea sorgere in Inghilterra un Governo assoluto di parte, come avvenne poi nel Continente. Qui le maggioranze come Assemblee, costituenti per virtù di popolo, o costituite per virtù di Re, hanno creato esse le istituzioni; e anche trovando un Ministero anteriore alla Costituzione, trasformandolo con questa, l'han considerato come loro creatura. Lì invece i partiti trovano costituiti i Poteri, distinti nelle loro attribuzioni, trovano determinata la loro sfera di azione dal diritto comune, dagli Statuti del Parlamento, dalla prerogativa regia. Il Gabinetto può attingere da essi nuova vita, ma non gli deve la esistenza: in tal caso cesserebbe di essere un organo, sarebbe uno strumento. Chè anzi davvero i partiti parlamentari si formano, quando trovano il punto di appoggio là, dove lo ha il Gabinetto. Essi sanno di non poter tutto, sia di fronte allo Stato, che l'uno di fronte all'altro: donde il limite nella intimità del loro stesso organismo: il che è la nota di ogni elemento costituzionale.

Come il Gabinetto in rapporto alla maggioranza trova la sua forza nel mantenere il rispetto alla legge, o nel tutelare le grandi esigenze dello Stato, o nel chie-

dere alla Corona, supremo rimedio, l' appello diretto alla Nazione: così i partiti, nei rapporti col Gabinetto, trovano insieme il freno e la forza, nel dirigere la loro azione diversa nel campo vario della politica, e nel concentrarla con uno sforzo concorde nel campo comune; dove si svolge la tutela dei diritti dello Stato nel bilancio, nella polizia, nell'Amministrazione; e dei diritti dei cittadini nell'ordinamento giuridico e amministrativo.

Si deve a questo se, anche nei periodi di maggior recrudescenza, i partiti mentre colpivano le persone, rispettavano le istituzioni. La guarentigia venne al paese dalla stabilità di queste, meno che dai programmi di quelli, costretti a modificarsi sostanzialmente secondo le circostanze. E possono accennarsi i punti salienti.

Nel 1745, quando all'interesse dinastico venne sostituendosene uno più elevato, che riguardava la Monarchia come istituzione, la palestra si trasportò in altro campo: si lottava dagli uni per le prerogative della Corona, dagli altri per quelle del Parlamento. Sebbene anche in questo ci fossero delle anomalie, quando si videro i Tories sostenere la libertà di commercio, i parlamenti triennali, la milizia provvisoria, e i *Wighs* il protezionismo, i parlamenti settennali, l'esercito permanente; come appresso nel 1788, allorchè questi propugnarono con Fox e Scheridan i diritti del Principe di Galles alla reggenza, quelli con Pitt il diritto di scelta nel Parlamento (1). Nè va inteso in senso assoluto, che i Tories rappresentassero gl' interessi della proprietà fondiaria, i Wighs quelli della città e del capitale (*landed and moneyd interess*).

Pure, fino a quell' epoca, non potevan dirsi vera-

(1) Fischel, *Storia della Costituzione inglese, trad. it.* Milano 1870 vol. II. p. 378.

mente costituiti i partiti: la Corona predominava; le grandi famiglie disponevano delle elezioni; la Camera alta accentrava soventi i poteri del Parlamento. La coalizione di Lord North e Fox esprime un secondo periodo di transizione, sia pel Gabinetto che pei partiti. Ma l'uno e l'altro ne uscirono rafforzati dall'accordo, che allora si stabilì fra loro; la maggioranza parlamentare incominciò a determinare la scelta del Gabinetto. Se la guerra d'America avea distinte le due tendenze e fatto trionfare il partito della libertà, la Rivoluzione francese le ravvicinò nel comune interesse dello Stato, e fece trionfare il partito dell'ordine. Espressioni per altro che in Inghilterra non hanno il senso crudo che tra noi; come allora quando il Pitt, conservatore, intendeva a governare, sostenendo con pari calore i diritti del popolo, quelli dell'aristocrazia, del Parlamento e della Corona; mentre il Fox, liberale, sprezzava la libertà del commercio e le teoriche di Adamo Smith (1).

Nei grandi movimenti, dinnanzi ai problemi, che riguardano direttamente la Costituzione, cessa quasi il distacco: i partiti sentono il dovere di cooperare al mantenimento dello Stato. Non sono transazioni o reciproche concessioni, o promesse di potere: ma è virtù insita nello stesso organismo dei partiti. Allora anche le grandi riforme politiche vanno in secondo posto, anche a rischio di sfidare l'impopolarità. Fu dimostrato sulla fine del secolo scorso, quando una parte si avvicinò col Burke al Gabinetto, allora dei Tories, mentre un'altra, guidata dal Fox, dava la mano ai democratici al di fuori dell'Assemblea. Da quello screzio ebbe origine il Wigh-Radicalismo, e nelle tradizioni dei par-

---

(1) Macaulay, *Biography of Pitt*. — J. Russell, *Life of Fox*, II, p. 92, pr. May, *Hist. const. de l'Angleterre*, ed. cit. vol. II. p. 28, 29.

titi s' insinuarono alcune tendenze, suscitate dalla Rivoluzione francese (1).

In qualsiasi altro Stato del Continente, l'agitazione di quell'epoca, nei *meetings*, nelle associazioni, nella stampa avrebbe turbato l'azione del Parlamento, indebolito l' opera del Governo, scalzato forse le vecchie basi della Costituzione. Lì non avvenne: i partiti si avvicendavano a brevi distanze al potere, li divideva la politica esteriore: all'interno l'uno e l'altro aspiravano a costituire un Governo forte. Non mancarono certo ambizioni personali, guerre d'interessi privati, coalizioni indecorose: ma al di sopra degli aneddoti della cronaca rimangono i resultati della Storia; il consolidamento delle istituzioni e insieme la loro trasformazione, secondo le nuove esigenze della società. Dapprima la lotta è solo nel terreno politico, poi si allarga nel sociale (2). Di qui una nuova fase nei partiti, dal 1832 in poi. Cambiarono gli antichi nomi in conservatori e liberali: ma gli uni non stavano più trincerati nelle antiche cittadelle, la proprietà, la Chiesa, la tradizione e cercavano di avvicinarsi al popolo: gli altri, pur alleandosi col partito irlandese nell'Assemblea e col Cartismo al di fuori, cercavano, saliti al potere, rompere quei vincoli di solidarietà. Le coalizioni diventeranno sempre più frequenti: ma invece che al trionfo di queste o quelle persone, serviranno al trionfo di un principio. Basti citare due grandi esempii: il Wellington nel 1829, il Peel nel 1846. Conservatori, seppero emulare e vincere i liberali, l'uno con la legge sull'emancipazione dei cattolici, l'altro sul libero scambio: con-

(1) The Quarterly Review, July 1880. *Whigs, Radicals and Conservatives*, p. 277.

(2) The Quarterly Review, ivi p. 288.

fessando di essersi contraddetti, adottando provvedimenti che prima avevano combattuti negli avversarii, sacrificando la logica del partito ai doveri supremi verso lo Stato. Ne furono rimproverati: — un ministro, si disse, dee governare con le idee del proprio partito; egli non è un dittatore, ma l'eletto del partito; ha una specie di mandato imperativo; non può restare al potere quando è costretto accettare e attuare le idee di un altro partito (1). — Questa morale io non comprendo; è il caso di ripetere: la Costituzione inglese non è Wigh o Tory: poco importa se la riforma venga attuata da un partito o dall' altro, dai Wighs nel 1832, dai Tories nel 1867 (2). — Per altro negli ultimi tempi la base dei partiti è quasi interamente mutata.

Trent' anni di cambiamenti legislativi e di progressi sociali hanno attenuato le differenze nei loro sentimenti. Dei principii fondamentali si sono stabiliti, dei gravi difetti sono stati corretti. Una gran parte del campo di battaglia è stato pacificamente occupato in comune. Più di una volta, per obbedire all' opinione pubblica, i conservatori son divenuti liberali: per non oltrepassarla, gli altri liberali son divenuti moderati (3).

Certo a questa condizione di cose influisce la Società nuova, le cui esigenze s' impongono allo Stato per essere soddisfatte: donde il bisogno nell'uno e nell'altro partito di attuare riforme da un lato, di garentire dall'altro le vecchie istituzioni, sulle quali si fonda la libertà politica inglese.

---

(1) Tali censure fa il May specialmente al Peel. *Historie const. de l'Angleterre* ed. cit. vol. II, p. 64, 85.

(2) The Quarterly Review, January 1879. *Party Government*, p. 264 e seg.

(3) May, *Op. cit.* vol. II, p. 94.

Così da quelle lotte vivaci torna bene al paese, che aspira non al trionfo di un partito, ma al Governo dei più degni, e al soddisfacimento dei suoi bisogni: ne vada pure di mezzo la logica dei programmi o della condotta di uomini di Stato; sia che il Gladstone cominciato Tory finisca Wigh, o il Disraeli faccia l'inverso. Man mano che il Parlamento provvede con una serie di leggi al nuovo organamento sociale, come già un tempo provvide al politico, va sempre più limitandosi il campo dei partiti, e diminuendo il pericolo, che il Gabinetto obbedisca a quella forza cieca che viene dal numero. Vi ha delle questioni elevate, che s'impongono ai partiti, e per le quali il Gabinetto chiede il parere e la cooperazione del *Leader* o dei più chiari uomini dell'opposizione. Il che se non toglie affatto, certo attenua di molto i difetti inerenti ad un Governo di partito (1).

Così l'azione del Parlamento sul Governo diventa sempre più salutare, e la maggioranza e l'opposizione, pur con metodi diversi, riescono al medesimo scopo. Certo ogni partito cercherà nel campo elettorale scalzare l'altro, combatterà come nel Continente, spesso per sostenere un principio, sempre per acquistare il potere. Ma quando vi sia giunto, non rinnega tutta l'opera dell'altro partito, ne eredita qualcosa: così nel Gabinetto vi ha una specie di tradizione che si conserva, mutato nome e persona, a traverso le crisi ministeriali e parlamentari.

---

(1) È antica usanza fin dai tempi di Pitt e Fox. Lord Liverpool nel 1815 convocò membri di tutti i partiti per studiare la legge sui grani. Il Brougham era consultato spesso da Lord Castelreagh, Canning e Perceval, malgrado ne fosse fiero oppositore: così il duca di Wellington da Melbourne: specialmente in occasione della Reggenza nel 1840 ecc. V. Todd, *On parl. government*, vol. II, p. 339.

VIII. Tradizioni dinastiche o feudali, falsi concetti nella scienza, istinti radicali più che tendenze democratiche nella pratica, se da un lato impedirono nel Continente l'organismo di un Governo secondo legge; non riescirono d'altro lato neanco ad ottenere sempre la conseguenza logica delle premesse, — un Governo di partito. I difetti dell'ordine giuridico si riproducevano, mutata forma, nell' ordine politico: tanto è vero che, pur distinti negli accidenti, sono parti inseparabili della medesima organica unità dello Stato. I rapporti del Gabinetto coi partiti son diversi che in Inghilterra, per molte ragioni e sopratutto per questa, che invece di essere distinzioni di una classe che governa, o elementi necessari dell'unico Stato, come Tories e Wighs, rappresentano, o diversi sistemi di Stato, come nell'epoca medioevale, epperò mancano del carattere costituzionale; o gradazioni accidentali di una medesima tendenza, provocate non da interessi sociali o da principii e criterii nettamente distinti, ma da opportunità di casi e di persone, e così mancano del carattere parlamentare. Nel primo caso, minacciano la stabilità medesima dello Stato libero e lo fanno pencolare tra il despotismo e l'anarchia, come qualche volta avvenne in Francia; nel secondo, scalzano della base l'autorità del Governo, costretto a sostenersi qui e li su queste e quelle frazioni, che si amalgamano, compongono o ricompongono vertiginosamente, non per legge di affinità o di repulsione, ma per impulso meccanico di utilità o di egoismo. Il che riesce a questo resultato; che anche quando il Governo abbia una base giuridica nello Stato, gli vien meno una base parlamentare nei partiti.

Il Costituzionalismo si propaga dapertutto, fino in Turchia, con tutta l'euritmia delle forme rappresentative; ma crescono del pari ogni giorno le difficoltà e

la sfiducia nel Governo parlamentare. Le crisi si succedono sempre più rapidamente, e vanno perdendo il significato dinnanzi al Corpo elettorale, che svezzato dallo esaminare i principii, va acquistando l'abitudine a giudicar solo delle persone. Il che pare anzi il men grave dei mali, e si vedono i partiti medesimi sostenere candidati, che non hanno il programma loro, ma che sperano carezzare, guadagnare; perchè non foss' altro riescano a produrre incertezza nel computo delle forze in seno all'Assemblea; o singoli collegi cambiare con indifferenza, e a distanza di mesi, nomi e principii. In tal modo mancano all' Assemblea gli elementi, onde adempiere al principale còmpito suo: sapere costituirsi un Governo con forze proprie e distinte, in modo che le une si avvicendino con le altre, senza disquilibrio dello Stato: sicchè il paese, potendosi pronunziare per un partito o per l'altro, non tema pericoli dalle crisi, e il Capo dello Stato trovi una guida secura nell'uso della sua prerogativa. Ove faccia difetto tale virtù organica nei partiti, che non si sentano capaci a darsi un Governo, (nè dico già nel senso formale; chè di dinastie ministeriali ne hanno anche troppo, pur le frazioni, e tante più anzi quanto men definiti sieno i limiti e criterii del programma); bisogna cercarla fuori dell'Assemblea, dove non dovrebbe essere che in casi eccezionali; cioè o nel Capo dello Stato o nel Corpo elettorale. Il che, oltre all'essere talvolta pericoloso per inesperienza, capriccio o malvolere, è sempre poco corretto, perchè toglie al Gabinetto la vera sua base, o gli da occasione a giustificare certe misure col pretesto di «non potere scoprir la Corona», o di «dover soddisfare i bisogni del paese reale». Il che può contenere un'insidia contro l'Assemblea, nel primo caso, paralizzandone il sindacato; nel secondo, preparandone

con gli artificii elettorali un' altra che la sostituisca, mercè uno scioglimento. E rende possibile l'abuso della prerogativa del Capo dello Stato, e insieme il degradamento della sovranità nazionale, costretta all'ufficio di creare artificialmente nel paese una maggioranza, che il Gabinetto non ha nell'Assemblea.

Io non fo qui una storia dei partiti, dei quali qualcuno volle fare persino la scienza (1). Intendo solo accennare il rapporto che essi hanno col Gabinetto, e segnalare il loro carattere generale negli Stati del Continente, dove—salvo nel Belgio per circostanze singolarissime—mancano di precedenti, di tradizioni, di legami con le nuove fasi della società, di criterii distinti sul metodo di Governo; il cui complesso ne costituisce la forza, e direi anche la natura. Senza di ciò il partito non è « un corpo di uomini uniti, per promuovere l'interesse nazionale su qualche principio, nel quale essi convengono » (Burke); ma una *consorteria*, che cura gl'interessi privati, o una *setta*, che invece di sviluppare turba le istituzioni; e, nella migliore delle ipotesi, una *scuola* di dottrinari, adatta come quella della Restaurazione e della Monarchia di Luglio a raffinare i congegni, le ruote, i meccanismi del sistema rappresentativo, nulla giovando agli organi o alle funzioni del Governo costituzionale. Così dei partiti c'è una cronaca quotidiana, non rimane una storia parlamentare. Se si

---

(1) Rohmer, *Lehre den politischen Parteien*, Noerdlingen 1844. Ne fa un esame il Bluntschli, *La politica come scienza*, trad. it. Napoli 1879 p. 464 e seg.; e il Block, *Dictionnaire gén. de la Politique*, ed. cit. vol. II. p. 509 e seg.— Dell'Inghilterra, per conclusioni contrarie vanno ricordati il Grey, *Parliamentary Government*. London 1864, e il Brougham, nel cap. *Effects of Party* p. 167-73 del libro, *Statesmen of the times of George the third*, Paris 1839.

fa astrazione dai meriti personali della Corona, nella Monarchia in Belgio e in Italia, ben poca efficacia si deve all'azione delle Assemblee nei varii Stati di Europa. Si rettificherà la forma, in quanto che le crisi diventino parlamentari: resta il germe del male nel difetto di partiti, che si preparino a succedere al potere; che distinguano il linguaggio dell'opposizione da quello del Governo: che stando alla tribuna sentano i doveri e le necessità, che incombono a chi sta al banco ministeriale; che sappiano domani, arrivando al Governo, garentire quello che oggi combattono, come opposizione. Il difetto ha radici più profonde nella Società: ognuno crede partecipare al Potere, senza esercitarsi nel dovere: giusto come l'opposizione intende acquistare il Governo come premio di persone, senza aver cooperato a mantenerlo e svilupparlo, come istituzione.

Potrebbe dirsi con ragione che non si avvicendano partiti, si succedono individui, sia che le crisi avvengano per favore personale della Corona, come nella Monarchia della Restaurazione, e nel primo periodo della Monarchia prussiana o del secondo Impero; sia per soddisfare partiti anticostituzionali, per impedire o premiare *pronunciamenti*, come nella Spagna; sia per piegarsi alle esigenze rumorose della stampa o della piazza, come qualche volta nella Francia repubblicana. So che in queste sintesi c'è del relativo e delle eccezioni: ma bastano, credo, a indicare la insufficienza comune nelle nostre Assemblee a crearsi pure un Governo di partito. Nè si farebbe frase, ove si dicesse che il Governo manca appunto, perchè non c'è il partito. Bisogna anche qui giudicare il metodo, non le persone; queste talora — e può dirsi a onor nostro — furono migliori di quello; ma la scienza deve guardare più in fondo, alle istituzioni. Dico la scienza: chè presso noi

la rivoluzione si è fatta prima nei cervelli, piuttosto che derivare dallo sviluppo stesso della società; tutte le riforme si aspettano dall'alto; e le Assemblee non trovano dei problemi posti dalla società, ma li suscitano esse medesime. Il che è un effetto: la Costituzione non ha vera storia, ma è soltanto un codice; non si crea dalla coscienza, ma si manda a memoria—(Luzzatti).

Ora, poichè i partiti non sorgono dalle stesse condizioni e interessi sociali, bisogna studiarsi a costituirli con l'educazione politica e con la buona pratica parlamentare: il che tanto più si rende necessario, in quanto man mano è venuta in Italia mancando al Governo quella forza, che gli derivava dal patriottismo di tanti, che aveano saputo sacrificare tendenze e opinioni, per cooperare in comune all'indipendenza, all'unità, alla formazione del nuovo Stato. La Monarchia non potrà che rafforzarsl sempre di più, a misura che all' esercizio della sua prerogativa in rapporto al Gabinetto, concorra più efficacemente l'opera del Parlamento. Non sempre così avvenne: la Corona precorse, e fece bene: ma ora il primo stadio è compiuto, bisogna passare oltre. Il Gabinetto, nei primordi del sistema rappresentativo, subì le vicende mutabilissime dei tempi: non potè costituirsi sopra una base vera di partiti, rappresentò una serie di transazioni del Capo dello Stato con questo o quel gruppo di uomini, che meglio rispondessero alla situazione (1). L'Assemblea era inesperta, confusa nei suoi vari elemeuti, che talora cozzavano tra loro per diversità di regioni o per sistematica separazione di aristocratici o democratici. In quel primo pe-

---

(1) V. per notizie ed osservazioni, Palma, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il Governo costituzionale,* da Balbo a Cairoli. N. Antologia. 15 Dic. 1878.

riodo di prova manca l'omogeneità nell'indirizzo del Governo, così nel Gabinetto Balbo, il Pareto e il Ricci, rappresentano l'opposizione democratica, ai quali si aggiunge il Gioberti, in quello presieduto dal Casati: — sono incerti i rapporti dei membri del Gabinetto col Presidente, onde avviene lo inverso di ciò che accadde di poi; cambia il Presidente, al Gioberti succede il Generale Chiodo, restano i ministri, malgrado che l'indirizzo sia tutto diverso: — non meno incerti i rapporti del Gabinetto con l'Assemblea, donde il bisogno di ricercare fuori di questa una forza nella regia prerogativa.

Il Gabinetto si organizza pienamente col D'Azeglio e col Cavour, che lo presiede per 7 anni (1852-1859) e può spiegarvi quella influenza, che nel secolo scorso ebbe il primo Pitt in Inghilterra: onde potè talora sostituire un membro ad un altro per motivi personali o parlamentari, senza che ciò turbasse o la funzione del Governo o l'equilibrio dei partiti: anzi può dirsi che questi ricevessero forza da quella stabilità di Gabinetto, come ebbero poi ragioni molte di debolezza dalle rapide altalene, che seguirono nel nuovo Regno d'Italia; nel quale, mancata la superiorità di un uomo di Stato che s'imponesse a tutt'i partiti, cominciò nell'Assemblea un lavorio lento, ma continuo di disgregazione, mentre il paese aspirava all'unità. Donde la poca corrispondenza del Gabinetto alla situazione parlamentare, dell'Assemblea alla situazione del paese. Anzi avvenne questo, che i partiti si vennero determinando, non secondo gl'interessi del Corpo elettorale, ma secondo le tendenze del Corpo degli eletti. Precisamente l'opposto che in Inghilterra, così che divennero personali, e invece di esprimere il rigoglio della nuova vita, che l'Assemblea riceve dall'Elettorato, espressero la vita arti-

ficiale, che in questo tendevano infondere i membri dell'Assemblea disciolta con programmi fittizii o il Governo con le candidature ufficiali.

Le maggioranze si riprodussero con costante uniformità, secondo l'impulso che veniva dall'alto: il paese cominciò a credersi estraneo, stimò inefficace il suo intervento; e la funzione del Governo una faccenda da aggiustarsi tra ministri e deputati: « Donde il dubbio che un paese legale non si potesse formare » (1), e l'inevitabile conseguenza, che la Nazione si sentisse incapace a costituire una migliore Camera dei Deputati e questa un miglior Governo.

Il Sindacato politico parlamentare riesciva incerto o debole, perchè la fiducia e la censura spesso non ebbero che una ragion personale: i voti, equivoci, perchè provocati da mozioni concordate da gruppi diversi: le composizioni o ricomposizioni ministeriali, ibride, perchè le opposizioni, o si sollevavano spesso in seno al medesimo partito, donde maggiore debolezza nell'indirizzo del Governo o erano fondate su coalizioni, donde il bisogno di rafforzare, si disse, il Gabinetto con gli avversarii, come era avvenuto prima nei Ministeri Balbo e Casati (1848), e come avvenne poi nei Ministeri Rattazzi (1862 e 1867) e nel terzo ministero Menabrea (1869). Abbondarono le crisi estra-parlamentari, e fu visto qualche volta un Gabinetto dimettersi per sfuggire un voto della Camera (come quello del Rattazzi — 1867 — per le vicende delle questione romana)

---

(1) Jacini, *Due anni di politica italiana*. Milano 1868. — Vanno alle stesse conclusioni, Bonghi, *I Partiti politici al Parlamento italiano*. V. Antologia vol. VII. — Scialoja, *Della mancanza dei partiti politici in Italia*. N. Ant. vol. XIII. — Laveleye, *Le régime parlamentaire et les partis en Italie*, Revue der deux Mondes 1. *Maj* 1871.

altri sentirsi deboli, malgrado voti di maggioranza che stimarono equivoci (come il Gabinetto Ricasoli, 1862, e Depretis, 1877): altri assumere il potere non avendo la maggioranza, ma sperando di farsela coi mezzi di cui poteano disporre e nell'Assemblea e nel paese; sicchè tutta la loro operosità e il merito consistano nel dirigere bene la strategica parlamentare per mezzo di espedienti, o la elettorale per mezzo di corruzione.

Nè mancarono gruppi costituiti sopra interessi regionali, benchè dissimulati sotto larva d'interessi o principî nazionali; nè gruppi personali, devoti non ad un programma, ma ad un uomo. Il che accrebbe la confusione, e provocò crisi inconsulte, quando un Gabinetto accingevasi all' opera sua con un complesso di leggi o di riforme, od impedì crisi necessarie, non perchè si avesse fiducia in chi stava al Governo, ma perchè non v'era certezza di raccoglierne l'eredità. E diventò criterio parlamentare, sostenere un Gabinetto, nel quale non si avea fiducia, per timore di aver peggio, o per odio dei probabili successori. Non son disposto alle facili censure, nè intendo accentuare solo il lato sinistro: tanto più che son convinto che la colpa è men di questi o di quelli che, in parte del paese, che non si è ancora formata un'educazione politica, e in parte dell'Assemblea: che sfrutta la sua operosità mettendo o vedendo del partito dove non ci dovrebbe essere che il rispetto della legge, o sostituendovi i gruppi e le frazioni, dove ci dovrebbe essere un programma netto, un metodo di Governo.

Ora per questo occorre si sviluppi un senso giusto di ciò, che debba e possa formare argomento di partito: senza di che, invece che cooperare, esso impedisce lo sviluppo della vita dello Stato. I veri partiti non nascono che là, dove lo Stato esso medesimo

non sia organizzato, come un partito: ma che d'altro lato non si consideri, come qualcosa di esteriore o di estraneo ai partiti; che profitti delle loro divisioni: la cui forza venga dalla loro debolezza, la permanenza dalla loro instabilità. Chè le idee, i bisogni, gl'interessi della Nazione s'infiltrano nel Corpo elettorale, passano in una maggioranza parlamentare, s'incarnano nel Gabinetto. La forza di questo non può venire dalle transazioni o dalle concessioni; ma dallo ajuto di uomini devoti allo stesso principio. L'opposizione a sua volta allora è costituzionale, quando ha chiaro un ordine di idee, di riforme, di disegni di legge da sostituire. Ed è bene che sia sistematica (nel senso che il partito abbia una vita propria), come è in Inghilterra; allora rappresenta un'altra coppa della bilancia, che giova all'equilibrio: accanto al Governo di fatto espresso del Gabinetto, vi ha un Governo potenziale incarnato nell'opposizione, preparata a succedergli.

Ciò evita gli sconvolgimenti, mantiene l'equilibrio dei Poteri, ritempra la vita nel Parlamento e nel paese. « Fortunatamente il popolo quando abbatte sir Roberto Walpole ha confidenza nei suoi oppositori; e quando pare che lord North abbia rovinato il paese, questo ricorre per salvezza a lord Rockingam e a Fox. Potrà esservi una rivoluzione nel paese: ma è difficile, che questo non voglia prima sperimentare un rimedio nel cambiamento di Gabinetto » (1). Il Capo dello Stato, non deve che assistere come testimone alle elezioni o alle crisi, perchè nulla avrà da temere per la vita dello Stato, nulla avrà da opporre ad una nuova tendenza di Governo. Chè il campo politico dei partiti, a misura

---

(1) Russell, *An Essay on the history of the english Government*, London 1872. p. 111.

che questi più si accentuano, meglio si limita (1). Il Gabinetto a sua volta potrà affrontare, ove sospetti equivoci o incertezze, il sindacato della Camera, sicuro che sia comunque la crisi avverrà, non per motivi di persone, ma per virtù di principii.

IX. Sebbene all' efficacia del Governo parlamentare concorrano ambo i rami del Parlamento, tuttavia la sorte del Gabinetto dipende dalla Camera dei deputati. Questo principio si è nel Continente spinto fino all'esagerazione, così da ridurre la Camera alta ad una mera decorazione. Se il voto di essa dovesse essere un pleonasmo, sarebbe meglio sopprimere il sistema bicamerale; i congegni inutili sono un pericolo per le istituzioni. Ma non è davvero così: quel voto rappresenta un fattore della legge necessario: se vi ha restrizione, questa non è assoluta rispetto al suo valore, ma relativa ai rapporti col Gabinetto. Può impedire che un cattivo disegno di legge approdi; che si faccia un abuso, o che resti senza censura; può richiamare lo esame della stampa e dei cittadini sopra una finanza, una politica, un'Amministrazione incerta, o immorale, o pericolosa: ma non può avere influenza sul mutamento del Gabinetto, sull'altalena dei partiti al Potere. Questo almeno insegna la pratica inglese. Il Gabinetto Grey

(1) Esagerando, il Bismark, ha detto nella Camera prussiana, (*Torn.* 19 Genn. 1867): « Un grande Stato non si governa punto secondo le viste di tale o tal partito: bisogna esaminare l'insieme dei partiti che esistono nel paese, e derivare da tale esame una linea di condotta, che il paese possa seguire. In tale stato di cose non è il Governo che si stacca dal partito: ma il partito che si separa dal Governo ». *Le discours de M. comte de Bismark*, trad. Berlin, 1872, vol. 1. p. 209. E prima avea dichiarato: « La fiducia su cui poggia il Gabinetto viene dal Re, non dalla maggioranza. Ivi p. 29.

(1830-34) ha camminato sicuro per la sua via, sia all'interno che all' estero, malgrado lo insidiasse una costante e vivace maggioranza della Camera dei Lordi. Di rincontro il Gabinetto Derby nel 1852 e 1858 venne scalzato dalla Camera dei Comuni, malgrado fosse approvato e sorretto dalla Camera alta. Lord Palmerston nel 1864 resisteva, dopo una censura della Camera alta sulla politica estera, sicuro dell'approvazione della Camera bassa. È vero che qualche volta il Gabinetto si è creduto scosso da un voto dei Lordi, come il Grey nel 1832, in modo da declinare l'ufficio: ma ciò va attribuito non al potere diretto della Camera alta, ma al valore di qualche questione vitale, che involge tutto un indirizzo di Governo; come avvenne allora in occasione del *Bill* di riforma (1).

È buona consuetudine, sebbene non sempre seguita, che il nuovo Gabinetto dia all'una Camera e all'altra spiegazioni sulla politica, che intende seguire, e sui motivi, che hanno determinato l'accettazione dell'alto ufficio. Ciò si rende sopratutto necessario, quando sia formato di uomini nuovi, quando sia nato da una crisi che non abbia determinato le tendenze della maggioranza, o quando sia avvenuta una ricomposizione durante la proroga del Parlamento.

Va inteso che in quell'occasione è poco corretto sollevare una discussione di principii o promuovere intempestivamente una mozione, che produrrebbe due mali: sindacare la scelta della Corona nell'uso della sua prerogativa; giudicare un Gabinetto prima che compia alcun atto. Che se anche le persone che lo compongono riescano invise o dieno sospetto sulla politica, che

---

(1) Nè la dimissione ebbe seguito: chè la Corona riconfermò la fiducia al Gabinetto. V. Todd, *On parl. govern.* vol. I. p. 120.

intendano seguire, si può bene attendere la prima occasione per proporre la questione di fiducia.

Poche volte in Italia si è sollevata discussione sulle crisi, benchè in gran parte avvenute, nei primi tempi, a Camera chiusa: pratica oggi fatta più rara, ed è desiderabile che si limiti a casi eccezionali, ove i partiti si costituiscano in modo da esercitare, come non fecero sinora per organica debolezza, un' azione efficace sulla formazione o ricomposizione dei Gabinetti. Chè, se l' Assemblea non ebbe virtù bastevole, (nè saprei dargliene tutta la colpa nel periodo subalpino, pei recenti disastri del 1849, per l' incertezza dell' avvenire, per la subita sfiducia inevitabile dopo le subite speranze; e nel periodo italiano, per le difficoltà e i disagi dell' unificazione, dell' indipendenza, delle questioni, che riguardavano direttamente la esistenza del nuovo Stato) bisogna riconoscerle almeno quella di aver compreso la necessità dell'esercizio della regia prerogativa; che dovea esser più libera, a misura che più equivoca fosse la situazione parlamentare.

Ma anche in quelle poche volte si chiesero spiegazioni, non si fecero interpellanze; si volle piuttosto sapere qual fosse il programma del nuovo Gabinetto, meglio che esaminare o domandare un voto sulle ragioni, che avessero determinato la caduta del vecchio. Così l'on. Lanza, malgrado qualificasse modo insolito la sostituzione del Rattazzi al Ricasoli, fuori l' azione del Parlamento, e chiedesse saperne le cause dal nuovo o dal vecchio presidente, tuttavia dichiarò non volere provocare alcun voto della Camera. E l'on. Sella, pur censurando l' ultima crisi, provocata da dissensi nel Gabinetto, riconfermava un principio riconosciuto nella nostra pratica: « Vi può essere questione di opportunità della risoluzione adottata dalla Corona, di cui sono

responsabili i suoi consiglieri: ma la questione di costituzionalità non si può sollevare (1) ».

In caso di una crisi estraparlamentare, determinata da un diverso criterio su metodo di Governo, come è avvenuto quest'anno in Francia, allorchè il Freycinet si è dimesso, — perchè intendeva sospendere l'applicazione dei decreti sulle Corporazioni, finchè non si fosse deciso dall'Autorità dei conflitti la questione di competenza —, da molti si propugna una convocazione straordinaria del Parlamento, affinchè il nuovo Gabinetto lo interroghi sull'indirizzo da seguire. Ma è una pratica, che potrebbe avere i suoi danni: sollevare acri discussioni di partito tra i fautori dell' antico Gabinetto, o provocare una censura sul nuovo, prima che iniziasse l'opera sua.

È chiaro che il Gabinetto debba godere la fiducia dell'Assemblea, perchè l'azione proceda di accordo con la deliberazione. Ma anche in questo punto bisogna evitare la rigida interpetrazione, secondo la quale il Governo sarebbe ogni giorno esposto ai capricci della maggioranza, ove questa fosse indisciplinata, faziosa, avida di potere. Le crisi, sia ministeriali che parlamentari, vanno studiate secondo l' organismo vero dei partiti, non già secondo l'alchimia dei gruppi o delle fazioni. Pur troppo nel Continente si falsò non rade volte il retto senso del sindacato parlamentare sulla politica, con questioni di fiducia, che mascheravano interessi privati. E furono corrive a porle non meno le opposizioni che i Gabinetti, regolandosi non alla stregua di programmi e tendenze diverse, ma secondo il computo dei voti, che potesse assicurare la prevalenza degli uni o dell'altre. Le crisi assomigliarono a sgambetti e colpi

---

(1) Atti Parlamentari, *torn.* 7 Marzo 1862.—28 Nov. 1879.

di mano, e riuscirono a produrre sfiducia del popolo sia nei Gabinetti che nelle Assemblee, donde ne vennero deboli gli uni, violente le altre.

Anche in Inghilterra avvenne lo stesso, ma molto più raramente: chè la pratica ha lì consacrato alcune norme, che non è inutile ricordare ad esempio. Anzitutto il voto di censura può dirsi di origine recente. Son note le esitanze del Pitt a proporlo contro il Ministero Addington nel 1803 (malgrado lo ritenesse incapace), perchè gli sembrava un' offesa alla prerogativa della Corona: principio, che avea dominato la discussione della Camera a proposito di una mozione contro Roberto Walpole (13 Febbraio 1751) e di quella contro Lord North (nel 1782): sebbene quest'ultima desse occasione al primo esempio di un cangiamento di Gabinetto, come resultato diretto di un voto della Camera dei Comuni. Nè la volontà di questa per lungo tempo trovò una forma adatta e precisa: il Fox stesso, duce veterano della opposizione, dichiarava più volte: che la Camera ha il diritto di chiedere la rimozione di un Gabinetto, ma senza proposte motivate (1).

Ma ciò riuscirebbe spesso equivoco, talora pericoloso, specialmente dove le buone tradizioni parlamentari non abbiano educato lo spirito delle Assemblee. Il paese ha diritto a sapere, per quali ragioni si voglia sostituito un Governo ad un altro; e ha diritto di saperlo il Capo dello Stato, perchè abbia una norma nella scelta, e non sia costretto, per la confusione del voto a sostituire i suoi criterii personali.

Nel 1841 si profilò nettamente la vera pratica inglese, a proposito della mozione di censura, che Roberto

---

(1) V. tale dottrina corredata di esempi presso il Todd, *op. cit.* vol. II, p. 396, N.ª c.

Peel proponeva contro il Gabinetto Melbourne. La forma era spiccata, distinti e chiari i motivi: « 1. il Gabinetto non possiede la fiducia della Camera dei Comuni, perchè possa presentare provvedimenti utili al pubblico interesse; 2. la sua permanenza nell' ufficio sotto tali circostanze è contraria allo spirito della Costituzione. » Sotto questo punto di vista s'impegnò una lotta tra il Peel e il Russell, che contrappose una serie di esempi, da Lord Sunderland al duca di Wellington, nei quali il rifiuto della Camera di adottare un provvedimento, non avea prodotto il ritiro del Gabinetto. « È impossibile, specialmente oggi che le funzioni sono di tanto cresciute, che tutte le misure di Governo possano venire accettate: è strano che ad ogni caso di rifiuto debba succedere la dimissione di un Gabinetto. » Il Russell avea ragione nella questione astratta: avea torto rispetto a quella, che discutevasi allora: il Gabinetto Melbourne era rimasto dall'Aprile 1835 al Marzo 1840 in minoranza; 58 volte nella Camera dei comuni e 49 in quella dei Lordi (1). Ad ogni modo può ben dirsi che da quell'epoca cominci davvero a delinearsi un criterio sicuro rispetto al carattere, ai motivi, alle conseguenze del voto di censura della Camera di fronte al Gabinetto (2).

Non occorre del rimanente che il biasimo si esprima col voto e con una speciale mozione. Basta la

---

(1) Todd, *On parl. Govern.* vol. I, p. 130 e seg. N.ª e.

(2) V. per lo sviluppo del sindacato parlamentare sulla finanza, cose militari e navali, amministrazione coloniale e affari esteri, negli ultimi anni, Brunialti, *op. cit.* p. 335 e seg. Tale argomento (che comprende le più alte questioni di Diritto pubblico e i limiti dei Poteri) nei raffronti con l'Italia e gli altri Stati del Continente va trattato nella parte speciale sul Gabinetto (*Funzioni e Responsabilità*).

indifferenza, la resistenza della Camera a seguire il Gabinetto, o qualche avvisaglia nelle elezioni dei seggi o delle commissioni. Allora incombe al Gabinetto la necessità di uscir dallo equivoco, provocando un voto sopra questione di generale politica, ove non voglia ritirarsi dinnanzi a una sfiducia latente che lo demoralizza e lo impaccia (1). Così parecchie volte si è visto, con imitabile esempio, dimettersi un Gabinetto, quando ha creduto che la maggioranza fosse tenue o incerta o provvisoria o meccanica (2). Si aggiunga che il còmpito assegnato al Gabinetto nelle odierne Costituzioni è ben grave: esso deve proporre tutto un ordine di progetti, che rispondano al programma del partito che rappresenta, alle necessità dello Stato che tutela, ai bisogni del paese che governa. La lentezza nell'opera, qualche importante lacuna, l'opposizione a progetti d'iniziativa

---

(1) Ma non spetta al Gabinetto il diritto di scegliere il terreno sul quale combattere: ciò infirmerebbe il sindacato parlamentare. Esso può bene accettere o respingere una mozione, darle un significato, come fece il Minghetti, nel Marzo 1876, trasformando il rinvio dell'interpellanza Morana in una questione di fiducia generale: ma la scelta deve essere sempre della Camera dei Deputati. Lo notò il Correnti, *torn.* 18 Marzo 1876. Tuttavia è cattivo sistema annettere un valore di fiducia o di censura a piccoli incidenti di procedura. Se ciò è poco corretto per l'Assemblea, nuoce direttamente al paese.

(2) Il Ricasoli dichiarava: « Non aver trovato, malgrado il voto della maggioranza (del 23 febbraio), la prova della fiducia nella coscienza pubblica e in quella del paese.—Conservare in nostre mani il potere sarebbe stato atto colpevole, perchè contrario ai dettami della coscienza, e sarebbe stata un' ostinazione, della quale avrebbe potuto risentir danno il regime parlamentare ». *Torn.* 7 Marzo 1862. Similmente, nel Belgio, si esprimeva il Decker a Re Leopoldo, nel 1857. « Io ho la maggioranza nella Camera, ma non sono sicuro, che si appoggi sulla maggioranza del paese. Questa è una situazione delle più pericolose ». E si dimise.

della Camera, un grave emendamento che trasforma il carattere di un progetto, possono talora prestar motivo a un ritiro del Gabinetto; mentre a sua volta può questo rimaner fermo al suo posto, anche quando isolate questioni di ordine amministrativo sieno dalla Camera risolute in senso diverso od opposto.

L' esperienza ha appreso agli uomini di Stato inglesi, quello che ai politicanti non potrebbe mai insegnare qualsia teorica (1). In genere può bene fissarsi la norma: che la questione di fiducia debba esser posta sopra un argomento di grave importanza; e quando una crisi non possa compromettere i rapporti con l'estero e la pace all' interno. Sonovi circostanze, che s'impongono alle maggioranze disinteressate e disciplinate: può un Gabinetto essere oggi necessario, mentre ieri pareva debole o incapace. È poco corretto sollevare una questione di fiducia nel campo finanziario: sebbene questo, che riuscirebbe difficile nella pratica inglese, per l'organismo di quel bilancio, possa facilmente accadere presso noi, che abbiamo un bilancio invaso e falsato dalla politica. Il diritto, che ha l' Assemblea a creare ogni anno il bilancio, a negarlo quando occorre, per dispetto contro il Governo, a rattopparlo col pessimo congegno degli esercizii provvisorii, ha generato la facoltà non meno assurda e violenta di decidere a proposito di finanza delle sorti del Gabinetto. Anzi si è vista nuova anomalia (nè saprei usare altro nome, in un ordinamento veramente costituzionale); i partiti profilarsi secondo il modo d'intendere una questione d'imposta, se abolirla o no, e presentarsi ai comizii con pro-

---

(1) V. gli esempi ed una dottrina generale in Grey, *Parliamentary Government*, London 1864, p. 113. Edimburgh Review, vol. XCV, p. 228. Todd, *op. cit.* vol. II, p. 402.

grammi opposti di finanza; che entra certo nei criterii di partito, ma non dee formarne l'unica sostanzial differenza. E s'è visto altro: la Commissione del bilancio proporre una mozione poco benevola verso il Gabinetto Cairoli, attribuendogli la responsabilità dei ritardati lavori legislativi; il Gabinetto a sua volta gareggiare con la Commissione, sollevando a proposito dell'esercizio provvisorio una questione di fiducia: e l'Assemblea, superando Gabinetto e Commissione, accettare e impegnare su quel terreno una lotta politica. Il voto del 29 Aprile 1880 suggella gl'inconvenienti del nostro sistema di bilancio, mostra la meccanica struttura dei nostri partiti, rivela la dubbia vitalità del Gabinetto, accusa poco amore alla buona pratica parlamentare.

Anche nel puro campo politico il sindacato parlamentare ha criteri confusi o incerti, presso la più parte degli Stati del Continente. E complesse sono le cause. Di fronte al Governo non esiste una serie di limiti nel diritto consuetudinario, nelle istiiuzioni locali, nell'autonomia amministrativa; sicchè in ragione della smisurata sua ingerenza, illimitato diviene il diritto di proporre contro di lui interrogazioni, interpellanze, voti di censura, ai quali danno nuova esca la sfrenata iniziativa dei deputati, sia con l'aumento delle cifre del bilancio (il che può sostituire la utilità elettorale alle necessità amministrative); sia con l'influenza assidua, che si vuole esercitare, anche negli argomenti che hanno bisogno di molte riserve e circospezione, come quelli di politica estera; o in altri, che non è prudente abbandonare alle ire partigiane.—Di fronte all'Assemblea mancano pure altri limiti, che ha l'Inghilterra; sia in alcuni servizi pubblici sottratti all'azione del Potere centrale e all'influenza parlamentare, sia in un'ordine di guarentigie, su cui veglia la Magistratura; sia sopratutto

nell' organismo speciale della polizia, che offre materia, sempre disaminata e non mai definita, alle nostre discussioni fuori o dentro la Camera.

Oltrechè, sia pel poco sviluppato senso giuridico, che un tempo avevamo e sì forte nel Diritto privato, ma che è rudimentale nel Diritto pubblico; sia per la tendenza naturale a esercitarci nella ginnastica della parola; sia per la deficienza di criterii securi sulla natura, scopo e competenza dei partiti, forma presso noi argomento controverso, quello che in Inghilterra è ammesso come indiscutibile principio costituzionale. Onde manca quella misura di circospezione e di opportunità, che il Grey lodava nella Camera dei Comuni: « Ciascun deputato sente, che è un passo serio dare un voto, il quale debba costringere il Governo a ritirarsi, senza una ragionevole speranza, che ne possa essere formato un altro piu capace di guidare gli affari del paese » (1).

Riassumo, pur senza presentare proposte o riforme, che presuppongono uno studio paziente e analitico dei rapporti varii del Gabinetto. nelle diverse attività sue, con lo Statuto, con le leggi organiche, col Parlamento, con l' Amministrazione, coi cittadini. In questo saggio non ho inteso che rendermi ragione di alcuni difetti del Governo parlamentare, comuni a quasi tutti gli Stati del Continente: difetti, nello spirito delle istituzioni, più o men dissimulati dal rapido e progressivo sviluppo delle forme rappresentative. Ciò, che al volgo non pare, e cerca raggiungere l' ideale suo con

---

(1) Grey, *op. cit.* p. 102—pr. Brunialti, *op. cit.* p. 330.

l'allargamento del suffragio, con l'onnipotenza parlamentare, combattendo l'ingerenza dello Stato, la burocrazia, le tradizioni, la gerarchia; proclamando come diritto fondamentale la partecipazione di tutti ai Poteri pubblici, considerati come mezzi al benessere di ciascuno, in modo che l'organismo dello Stato medesimo diventi un problema sociale da risolvere; ma la Scienza deve preoccuparsi della instabilità continua delle istituzioni, della mancanza di senso giuridico nella vita pubblica, del pericolo che la Politica uccida il Diritto. In nessun'altro organo appare tanto spiccato quel contrasto tra lo spirito e le forme quanto nel Gabinetto, nel quale si accentra gran parte della vitalità del sistema rappresentativo; perchè in esso, più che in altro organo dello Stato, risorge ogni giorno il problema più grave della Società moderna: « Come accordare un Governo secondo Legge, con un Governo secondo i Partiti? » Senza la prima attenenza mancherebbe la tutela dei diritti; senza la seconda, mancherebbe la guarentigia delle forme parlamentari.

Ora appunto il Gabinetto è il termine medio tra quel duplice ordine di rapporti, com'è il vincolo di unione tra il Capo dello Stato e il Parlamento. V'è un pericolo in ciò, che a prima vista sembra un progresso, nel rigoglio dei Partiti; ove non sia temperato da tutto un complesso di norme giuridiche, da un'organismo di servizi pubblici, che possa essere migliorato o sviluppato da questa o da quell'altra tendenza politica, che si avvicendi al Potere; ma che resista alle usurpazioni e all'arbitro delle maggioranze. La storia apprende, che il pericolo è maggiore negli Stati del Continante che in Inghilterra, meno per la forma del Gabinetto (che poco influisce, e la quale anzi va lì ravvicinandosi sempre più al nostro tipo), che in tutto l'or-

dinamento dello Stato. Questo era quivi formato, prima che il Gabinetto sorgesse; distinte le prerogative della Corona e del Parlamento; guarentigia suprema la Magistratura (*Where is a wrong there is a remedy*); la partecipazione ai pubblici Poteri, resultato della partecipazione al pubblico servizio; la Società aderiva, si compenetrava nello Stato.

Lo sviluppo degl'interessi materiali, le riforme politiche, le maggioranze non poteano che consolidare quel sodalizio. Si nasceva nello Stato, vi si sentiva parte; il cittadino dava, come fattore di Governo, quello che avea ricevuto, come soggetto di servizio. Gli stessi Partiti nascevano schiettamente costituzionali, intendevano a limitare la funzione di un organo, che stimavano turbasse o mortificasse quella di un altro; della Corona rispetto al Parlamento, dei borghi rispetto alle contee, degl'interessi immobiliari rispetto ai commerciali, dei Poteri delegati rispetto al Potere centrale; ma gli uni e gli altri non intesero a sottrarre nulla allo Stato, cooperarono al suo sviluppo, invocarono come titolo del loro programma la tradizione, il Diritto comune, gli Statuti. Era question di metodo, non di sostanza; potevano errare nel discernimento di ciò che sia la base dello Stato, ma nessuno intendeva scalzarla; poteva la Corona usurpar le funzioni del Governo, come sotto Giorgio III; il Gabinetto esprimere il favore di Corte, anzichè lo spirito della maggioranza, come ai tempi di Walpole; ma la violazione delle prerogative parlamentari, non arrivava ad essere violazione degli elementi costituzionali. Vi ripugnava il senso storico ed il senso giuridico: si protestava contro le proposte del Governo, nell' Assemblea e fuori col vecchio motto: *unconstitutional and unprecedent.* Quanto più estendevasi l'attività del Gabinetto nel campo dei Partiti, tanto più limita-

vasi nel campo della Legge. Chè esso non accentrava tutti i Poteri politici, amministrativi, giudiziari; una parte di questi venia delegata ad autorità locali, indipendenti dal potere ministeriale, con competenze fissate per Legge, mediante propria responsabilità. E questa delegazione invece d'indebolire il Governo lo avvalorava; la Società gli si coordinava vieppiù, quando ne parea più lontana, perchè sentivasi obbligata a prestar l'opera sua in servizio dello Stato. Quel modo di partecipare al Governo, che nel Continente significa: suffragio universale nel Corpo elettorale, maggioranza nell'Assemblea, subordinando tutto alla politica, — in Inghilterra è rappresentato da due forze, una che intende a sviluppare gli organi legislativi ed esecutivi, l'altra che intende a garentire l'imparziale osservanza della Legge.

Donde una serie di limiti all'arbitrio del Gabinetto. Esso non può ingerirsi nell'andamento dell'Amministrazione, ma sorvegliarla o proporre riforme al Parlamento. In tal guisa vengono distinti Governo e Amministrazione, autorità e gestione; viene ristretta la facoltà di Regolamento, non solo rispetto alla materia, ma nella estensione; il Regolamento non ha che valore di un provvedimento transitorio; tutto deve esser regolato per Legge. Così che, a guarentigia dell'Amministrazione sta il Parlamento, che sovrintende allo sviluppo non pure degli ordini politici, ma anche degli interessi sociali; mercè cui si ricongiunge all'elettorato donde deriva. Che se, per alcuni servizi occorse una legislazione speciale, questa fu sottratta all'arbitrio ministeriale e attribuita al Consiglio privato. Ristretto da tali confini, il Gabinetto può senza danno dello Stato e dei cittadini svilupparsi pienamente nel campo politico; sicchè abbiano sovr'esso efficace azione i Partiti, che esercitano un sindacato reale, appunto

perchè questo non si sfrutta, come tra noi, in dettagli di Amministrazione, e trova come limite, nel bilancio una parte consolidata, che rappresenta i servizi indispensabili dello Stato; e nella politica, una parte autonoma, che costituisce la essenza del Governo, come organo dello Stato.

Del sistema costituzionale inglese gli Stati del Continente imitarono in gran parte solo il formalismo.

Nè la colpa fu tutta dei legislatori; mancava un secolare sviluppo di istituzioni: bisognava distrurre gli antichi meccanismi o accomodarli al nuovo ordinamento politico. Ma la trasformazione trovò ostacoli in una Società invecchiata nell'assolutismo, che, mutato aspetto, si riprodusse: mentre in diritto si dichiarava il Governo emanazione della Società, in fatto restavano estranei l'uno all'altro.

Il *Terzo Stato*, di cui fece l'apoteosi il Sieyès, non era atto al Governo, non era un ordine politico, ma una folla d'interessi diversi, personali, che intendevano ad essere rappresentati nell'Assemblea e soddisfatti dal Governo. Tutto il lavoro delle rivoluzione non consisteva che nello stabilire e perfezionare i congegni del sistema rappresentativo; le riforme politiche nell' accrescere il numero degli elettori; le aspirazioni degli eletti nello impadronirsi del Potere. Il Gabinetto diveniva lo sfogatojo dell'attività politica; pareva in tal guisa dovesse rafforzarsi, invece s'indeboliva. A misura che più moltiplicavasi l'ingerenza del Governo in ogni sfera di attività, si andavano perdendo gli elementi costituzionali, dominava in forme libere l'arbitrio. Invece di essere l'esercizio dei Poteri dello Stato in accordo con la Società, diventava un accentramento dei Poteri, che minacciava la Società. E a misura che più si separavano Società e Governo, si confondevano Governo

e Amministrazione, ordine giuridico ed ordine politico. E la parola Gabinetto assorbì tutto il senso di Governo, perchè presso noi, invece di esserne soltanto l'organo principale, ma non esclusivo come in Inghilterra, diventò tutto il Governo.

Un Gabinetto, che influisce su tutto, per mezzo di agenti ministeriali, responsabili solo verso di esso, minaccia la libertà politica, perchè può manomettere le garanzie dei cittadini;—usurpa la competenza giudiziaria, alla quale spetta d'invigilare sull'osservanza della Legge;—esclude la Società da una reale partecipazione al Governo, perchè nella sfera politica la riduce al mero esercizio del voto, nella sfera giuridica la subordina alla burocrazia, dipendente dal volere ministeriale. Dove l'ingerenza del Governo è la principale garanzia della esecuzione delle leggi amministrative e dello sviluppo dell'Amministrazione pubblica, facilmente avviene che il Decreto o il Regolamento, soppianti o varii la Legge: dove non esiste un compiuto organismo di servizi, determinato per Legge, il Ministro può trovar pretesto a sostituirsi per pubblica utilità all'Assemblea; donde una grande incertezza di limiti e di attribuzioni tra il Potere legislativo e l'esecutivo.

L'autorità della Legge è sottoposta alla discrezione ministeriale, che a sua volta è dipendente dalle mutevoli maggioranze politiche. Il Gabinetto può ottenere un *Bill* d'indennità, anche quando abbia violato lo Statuto; può far giustificare da facili voti un'usurpazione in via amministrativa; può sospendere le più vitali guarentigie in nome della salute dello Stato. Donde un circolo vizioso. A tutela della libertà non vi ha un Potere indipendente, ma l'Assemblea, della quale è emanazione e dipendenza il Gabinetto; e la quale a sua volta è dominata dallo spirito di Partito; onde agli

abusi del Governo si aggiungono gli abusi del Parlamento, che non trova limite, come in Inghilterra, in una serie di leggi che riconosce, ma che non ha create.

Ciò nel campo del diritto; ma non minori pericoli incombono nel campo politico. Lo spirito di dissoluzione e di opposizione della Società contro lo Stato si riproduce, benchè larvato sotto forme corrette, nell'Assemblea verso il Governo. L'Assemblea inclina a credersi onnipotente, e può rendere impossibile, ove voglia, ogni Governo, col rigettar leggi, col differire discussioni, col negare il bilancio, col sollevare interpellanze e censure contro i ministri, anche per fatti minimi, che quelli possono ignorare e dei quali dovrebbero assumere responsabilità, quantunque non vi abbiano potuto esercitare azione.

Ora appunto fra questa maggioranza irresponsabile devono essere scelti i Ministri responsabili, che sonosi educati in seno all'Assemblea ad avere idee dissolventi del Governo; che nei così detti doveri di Partito si avvezzano ad un'attività negativa, anche contro le esigenze dello Stato. Sicchè, quando si sostituisce un Gabinetto ad un altro, la sua forza è nell'opporsi a quello che il primo ha fatto, e degenera in violenza; per dar luogo poi a un terzo, che vorrà esser temperato e sarà debole. Non è possibile che il Gabinetto sia forte in una Società, in cui ciascuno non cura di servire allo Stato, ma ad estendere la sua influenza nello Stato; in un'Assemblea, nella quale tutta la vitalità politica sembra ridursi all'odio, che un Partito ha per l'avversario, ne vadono pur compromessi i diritti fondamentali dello Stato e dei cittadini. Secondo tale tendenza, Gabinetto e Parlamento intendono allo sviluppo dei soli interessi politici, trascurano i grandi interessi sociali. Ciò per altro corrisponde al concetto che ci siam fatti del Go-

verno costituzionale; come somma degl' interessi di tutti, non come espressione dei doveri pubblici della Nazione. Di quì un impedimento alla formazione organica dei Partiti, che dovrebbero essere l' anello di connessione tra la Società e lo Stato, e diventano una folla di interessi sparsi, atomistici, cozzanti, regionali o personali, causa continua di crisi parlamentari e ministeriali.

In tale stato di cose l'intervento del Capo dello Stato si rende necessario e frequente. È in quell'azione irresponsabile che bisogna cercare la guarentigia delle istituzioni: il che non corrisponde al vero ideale del sistema costituzionale, dove le Assemblee dovrebbero costituirsi in guisa, che i Partiti sien preparati alla vicenda del Governo, e il Capo dello Stato non abbia a fare altro che dare il premio al vincitore. E dovrebbero rendersi ben rari i casi, nei quali occorra, al di fuori dell'Assemblea tumultuaria o impotente, chiedere la virtù del Governo al capo dello Stato o al Paese. La storia delle crisi nel Continente dimostra un senso molto indistinto di ciò che sia Governo parlamentare, appunto perchè il Parlamento non è capace di formare un Governo; e questo, per sussistere, ha bisogno o di schermirsi in taluni casi dietro la regia prerogativa, o di cercar sostegno nelle passioni, negl' interessi disordinati del paese. E così diventa talora indispensabile il Gabinetto estraparlamentare; non ha resultati efficaci l'appello alla Nazione.

Se dall' Inghilterra ho dedotto esempi e dottrine, non è già perchè io creda, che lì tutto sia scevro di errori, o perchè tutto possa da noi imitarsi. A quei mali provveda essa; per noi è utile, anzi necessario, rettificare almeno i falsi criteri che abbiamo del Governo parlamentare. E il lavoro di riforme dovrebbe riguardare il duplice ordine che innanzi accennai, il giuridico

e il politico—Ma qui debbo fermarmi; l'argomento abbraccia un' altra serie di rapporti: le funzioni del Gabinetto nei suoi varii decasteri; la necessità di delegarne alcune alle autorità locali, di organizzare per Legge i servizi, di restringere la facoltà regolamentare, di far corrispondere nelle varie sfere amministrative ad ogni attività una giurisdizione ed una responsabilità: e d'altra parte le funzioni del Gabinetto di fronte all' Assemblea; l' opportunità di modificare quel meccanismo di commissioni, che intralciano l'azione governativa e infirmano la responsabilità; la utilità di Consigli tecnici, che garentiscano la competenza senza togliere l'unità d'indirizzo e la libertà del Ministro; la convenienza di limitare il campo delle crisi parlamentari alle grandi questioni, che si riferiscono direttamente all'azione del Governo, sottraendo alle lotte dei Partiti quello che tutti i Partiti, veramente costituzionali, debbono rispettare.

Tale argomento va trattato con minuto esame delle Leggi positive e della pratica parlamentare. Per ora mi limito a questa conclusione, che avrei voluto evitare, e che va intesa in quel giusto senso relativo, che occorre nello studio delle Scienze ed istituzioni politiche. Il Gabinetto, quale è costituito presso la più parte degli Stati del Continente, non corrisponde a un Governo secondo Legge, nei suoi limiti; nè a un Governo secondo i Partiti, nel suo sviluppo: — invece di esserne l'anello e la guarentigia, è spinto, per organica debolezza sua e per antica separazione di questi, a menomare i diritti dello Stato o della Società: — impotente dinanzi al Parlamento, può rendersi onnipotente dinanzi all' Amministrazione.

INDICE

CAPITOLO PRIMO

Il Gabinetto e la Costituzione

CAPITOLO SECONDO

Il Gabinetto e l'Amministrazione

CAPITOLO TERZO

Il Gabinetto, il Capo dello Stato e il Parlamento

DELLO STESSO AUTORE

Gli equivoci nelle Forme costituzionali — In 12.° Napoli 1877 — (*esaurito*).

Sul Senato Moderno — In 8.° Napoli 1877 — L. 1,00.

Riunioni ed Associazioni politiche — In 8.° Napoli 1878 — L. 2,00.

Il Bilancio dello Stato ed il Sindacato Parlamentare — In 8.° Napoli 1880 — L. 3,50.
