

LE QUESTIONI DEL GIORNO

I. — *La riforma del Senato.*

Il Senato ha compiuto di questi giorni, proprio sotto il sollione, molto e vario lavoro. Ma appunto n'è risultato, se mal non m'appongo, più dimostrata che mai la necessità di una riforma. Imperocchè il Senato, col pretesto seducente che si vuol chiuder la sessione e riaprirne una nuova, è stato trattato peggio che mai, ed ha dovuto approvare a tamburo battente leggi non urgenti e leggi di grave momento, che già la Camera aveva discusse e votate sommarissimamente. Tentativi di respingerne alcune non sono mancati, ma nessuna veramente fu respinta, dove parecchie avrebbero meritata tal sorte, solo che il Senato avesse saputo compiere il naturale ufficio suo; naturale, dico, in una società democratica, di tutelare i grandi interessi della Società.

Avviene dunque di questo, che l'on. Robilant, non ironicamente, ma con quel profondo rispetto che è in lui della Corona e dello Statuto, chiama il primo corpo dello Stato, quello che era facile prevedere. Nulla giova a far sì che esso renda i servigi che può e deve rendere alla patria, costituito così come è, con tradizioni fiacche, con abitudini troppo contegnose, non sentendosi fortemente appoggiato dagli elementi conservatori della nazione. I quali, solo allora che avranno una notevole e vigorosa corrispondenza in Senato, potranno, come è ormai necessità riconosciuta, formarsi in partito politico. Sono disposto a riconoscere coll' Horsman e col Lampertico, che il Senato è una assemblea rappresentativa, in quanto rappresenta gli eminenti servigi resi al paese, gli interessi più cospicui, gli alti

studi, le più elevate dignità. Ed ammetto altresì che l'opera legislativa del Senato non si può scindere da quella della Camera, e sono soggette al medesimo influsso, all'influsso della vera opinione pubblica e del sentimento generale del paese. Ma qui appunto giace Nocco. Oramai gli effetti della riforma elettorale appajono chiari, e appare specialmente il pessimo effetto, naturale d'ogni moderna democrazia, quel polverio molesto e persistente di interessi locali che offusca il sole dei generali interessi della patria. È una pietà vedere come procedono oramai certe discussioni nella Camera elettiva: è un vero scambio di favori, un *do ut des*, un contratto permanente: *passez moi la rhubarbe que je vous passe la sénape*. E il polverio non solo offusca quel generale interesse, che sempre dovrebbe risplendere agli occhi di coloro che sono appunto chiamati i rappresentanti *della nazione*; ma compromette e turba anche i più grandi e legittimi interessi della società, la proprietà e i diritti suoi, il sentimento religioso, il progresso scientifico, e via via.

Della decadenza hanno certo qualche colpa anche i Senatori, ed è grave, e deve loro rimordere la coscienza il vedere approvato per questa sola cagione certe leggi, come quella sul pareggiamento delle Università, per tre voti, dove erano ben più i senatori delle provincie interessate. Più grave è la colpa del governo, il quale lascia mancare al Senato la necessaria continuità del lavoro parlamentare. Il Senato, in fatto, si riunisce, non per tutto il periodo delle sessioni, ma a salti, a sbalzi, a periodi intermittenti, quantunque volte c'è una legge urgente da *registrare*. Ora, dinanzi a questa continua interruzione di lavoro è impossibile richiedere una costante presenza dei senatori a Roma. Si riuniscono ordinariamente per tre o quattro giorni, spicciano gli affari loro inviati, per lo più in via di urgenza, e sospendono le sedute per essere convocati a domicilio. V'è perciò nel Senato un *Consiglio grande* che si riunisce nelle grandi occasioni, una o due volte l'anno, se pure, quando v'è una contingenza straordinaria, una legge politica molto importante; ed un *consiglio piccolo*, composto quasi esclusivamente dei senatori residenti in Roma, e in gran maggioranza di pubblici funzionarii. Il Regolamen-

to del Senato dice, è vero, che esso deve « conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione colle minori interruzioni possibili, ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione prossima ». Ma questo che si invoca tutti gli anni, giammai si ottiene. A codesta maniera non il lavoro vien meno al Senato, ma i Senatori al lavoro.

Durante i Ministeri Depretis che per tanti anni si erano succeduti si accusava la poca energia del capo, il quale un po' per necessità fisiche, un po' per il desiderio suo di essere sempre presente nella Camera per governarla a sua posta, aveva inalberata la bandiera coll'*inertia sapientia*, il motto suo prediletto. Ma succeduto il Ministero Depretis-Crispi, e specialmente nell'assenza del capo, era lecito sperare una più salutare energia. E questa, invero, non mancò: con quanto profitto del paese, sarà il caso di esaminare, certo tutta a danno del Senato, del suo prestigio, dell'autorità sua.

Frattanto quegli illustri membri del Senato, che da più lungo tempo e con maggior calore avvertirono la necessità d'una riforma, non tralasciarono l'agitazione che avevano così saviamente iniziata, si può dire, sin dal giorno che la riforma elettorale diventò legge dello Stato. Tralascio le pubblicazioni autorevoli, gli accenni fatti alla riforma in Senato e fuori, per notare solo le discussioni alle quali, con tanta autorità, dedicò parecchi giorni il comitato scelto nel seno del medesimo Senato. Al quale da taluno, *plus royaliste que le roy* venne rimproverato di non essere il Senato, aggiungendo la minaccia, che quando tutta questa autorevole assemblea avesse dovuto occuparsi della riforma, ben diversi sarebbero stati i giudizi. A nessuno desterà meraviglia che molti, e persino la maggioranza della Camera vitalizia, non desiderino verun cambiamento: *beati possidentes!* Ma è già un gran fatto che un forte nucleo di riformatori siasi formato, e questo si adoperi con tanta attività a raggiungere l'intento, e vi appartengano, si può dire, i più intelligenti, attivi e autorevoli membri del Senato stesso, coloro, cioè, i quali ben potrebbero dire, od almeno pensare, che ogni riforma legislativa o regolamentare sarebbe inutile, se tutti si ispirassero al loro esempio.

Deve aver cresciute, ai fautori della riforma del Senato, il vigore e le speranze, la presenza nel Ministero dell'on. Crispi. Mettiamo pure che egli vada ogni dì più accumulando le riprove di una verità antica come la democrazia parlamentare, dimostrando, cioè che, *un jacobin ministre n'est jamais un ministre jacobin*. Ma per quanto l'on. Crispi abbia lasciato buona parte del suo bagaglio alla soglia di Palazzo Braschi, *impedimenta itineris*, egli ne ha portato dentro tanto che basta da imprometterci l'invocata riforma del Senato e molte altre ancora. Già nel disegno di legge presentato alla Camera il 7 aprile 1862, voleva che fosse assegnata anche ai senatori una medaglia di presenza, e la proposta traeva seco la riforma di tutto il presente ordinamento della Camera alta. La stessa proposta ripresentò nel 1864, e nella tornata del 1.º marzo 1882 lasciò ben comprendere che i senatori non avrebbero dovuto avere altro ufficio retribuito dallo Stato, ed essere obbligati ad intervenire alle sedute. Quanto ai deputati, tutti sanno che l'on. Crispi è più che mai fisso nel pensiero di retribuire l'ufficio loro, e se lo trattengono adesso da una proposta di legge la presenza nel Ministero dell'on. Depretis, ed una certa ripugnanza della pubblica opinione, egli sa bene che l'on. Depretis non lo impaccherà molto, e che l'opinione pubblica, quanto più democratico è lo Stato, (la Francia informi) tanto più facilmente si cambia. È evidente il nesso fra l'indennità ai deputati, che completa, come si dice, la riforma elettorale, e l'azione costituzionale del Senato. Di fronte ad una Camera cui sarebbe tolto ogni limite di eleggibilità, bisognerebbe anche più vigilare (lo avvertirono per la Germania, il Windthorst e il Bismark) perchè una Camera alta, che in comune con essa eserciti il potere legislativo, non ne sia scossa. L'indennità ai deputati, come bene avvertiva il Lampertico, porta come necessaria conseguenza, che più e più si assicuri al Senato la partecipazione di quei cittadini segnalati, che di fronte agli elettori devono via via cedere il campo davanti ai più giovani, ai più procaccianti, ai più disoccupati, a coloro che non hanno a rappresentare interessi che abbiano comuni colla popolazione rappresentata e però li sentono e li conoscono meno. Un'altra necessità ne deriva,

ed è che il Senato mantenga la sua indipendenza legislativa, in guisa da non poter essere mai per nessuna ragione sopraffatto da una valanga di leggi, pericolose il più delle volte così per gli interessi che creano, come per quelli che offendono e spostano.

I giornali ministeriali, che fanno ad esso il coro a lodare le molte leggi, quasi dittatoriamente fatte discutere alle Camere dimenticano che gli Ateniesi avevano trovato un rimedio per le troppe leggi, *ἐπιχειροτονια νόμων*, e lo Spencer ha scritto uno dei suoi saggi più belli sulla soverchia smania di legiferare dei moderni Parlamenti, quanto più democratici. In siffatte condizioni, le leggi assumono la tendenza di esprimere non tanto un interesse pubblico, che stia da sè, che sovrasti, che tragga origine soltanto da un interesse di utilità generale e di giustizia; esprimono piuttosto una serie di compromessi particolari più o meno rispettabili e persino spregevoli. Si sono concesse strade ferrate, università, argini, porti per averne un corrispettivo immediato o promesso, e tutti usarono arrendevolezza perchè ne avevano bisogno per essi loro.

Non mi fermerò a lungo a discutere di per sè, sia nei riguardi scientifici e comparativi, che rispetto alle presenti condizioni d'Italia, la questione del come riformare il Senato. Ne trattarono, già dissi, Angelo Majoranà, Stefano Castagnola, G. B. Ugo, Gaetano Sciacca, L. Amedeo di Lampara, Padoa, E. Prestandrea, Luigi Palma, ed i senatori Lampertico, Alfieri di Sostegno, Poggi, Mamiani, Pantaleoni, Guarneri, Manno, ed in questo medesimo periodico tutti hanno potuto leggere gli scritti meditati ed opportuni di V. Sartini, Guido Rossi, A. Brunialti, S. Tempia, ed altri. Pensano gli uni che alla nomina regia sia preferibile l'elezione, e gli altri sono per la nomina regia, concludendo i più, sebbene per ragioni diverse, col mantenimento dello *statu quo*, in quanto gli uni ne fanno una questione d'ordine costituzionale, gli altri solo d'opportunità. Costi avvi chi accoglierebbe la nomina regia ed a vita, ma vorrebbe temperarla mediante designazione in qualche guisa elettiva, e chi suggerisce questa designazione, come transizione per riuscire poco per volta ad un senato elettivo. Vi sono alcuni che vorrebbero mantenuta la

nomina regia, ma aggiungendovi nuove condizioni di tempo e di numero. Quelli poi i quali vagheggiano l'elezione ne cercano la guarentigia, alcuni nello stesso corpo elettorale, altri nella qualificazione degli eleggibili, altri nel metodo della elezione od in altre condizioni ancora. E queste guarentigie alcuni combinano assieme, in diverso modo e misura. Sulla necessità di certe condizioni di eleggibilità, o infine sulla necessità di limitare l'elezione entro certe categorie si concorda anche da quelli che poi non concordano nel diverso sistema di elezione. I quali si trovano d'altra parte dissenzienti invocando alcuni l'elezione diretta, altri l'elezione a doppio grado. Variano inoltre nelle altre condizioni, che aggiungono alle principali che limitano l'eleggibilità e l'elettorato, chiedendo alcuno un limite più elevato d'età anche negli elettori, e la limitazione di numero dei senatori, e avvertendo, che mutando la composizione del Senato se ne dovrebbero mutare altresì le attribuzioni, dando, per esempio le attribuzioni di alta Corte di Giustizia alla Cassazione di Roma. Si revocano, infine, quelle distinzioni naturali e storiche sulle quali si fondava in altri tempi la rappresentanza per classi, ordini o ceti, non già per ricostituire gli antichi Stati, ma come temperamento dei moderni ordini rappresentativi, che fondano la rappresentanza esclusivamente sulla ragione del numero. Sarebbe come un temperamento dell'idea di quelli che vorrebbero ringiovanire e rinvigorire il sistema rappresentativo, prendendo *le groupement des intérêts sociaux*, come *la base naturelle du parlementarisme*.

Non voglio tacere anche della questione di procedura, perchè ha, in questo caso una importanza capitale, sino al punto da costituire per qualcheduno una difficoltà insuperabile. Quelli che concordano nella necessità della riforma, disputano poi, se meglio giovi procedere per via di interpretazione e di consuetudine, che per l'ordinaria via legislativa, ovvero pensano che una legge sia necessaria discutendo poi tra la procedura consueta delle leggi, ed una procedura speciale, che si dovrebbe applicare allo specialissimo caso. L'idea di un indirizzo al Re mi pare assai rispettosa, ma punto pratica, perchè altro è il metodo tenuto nell'attuazione stessa dello Sta-

tuto, altro quello che si può tenere per emendarlo, dopo che è diventato plebiscitario. Io penso invece che propriamente parlando non sarebbe necessaria una modificazione dello Statuto, in quanto le disposizioni di esso relative alla nomina dei Senatori, non sarebbero contraddette nè abrogate, sibbene ampliate e completate.

Prima di esporre come si dovrebbe applicare questo sistema, che pare il più semplice politicamente, e giuridicamente il più corretto, ricordiamo a quali, tra le ventuna categorie dello Statuto, appartenessero i 795 Senatori nominati a tutto il 1886. Anzitutto tenendo conto di coloro che appartengono ad una sola categoria, abbiamo avuto dunque : 7 Arcivescovi e Vescovi, tra i quali nomine di Senatori non si fecero più da un quarto di secolo ; 118 deputati da sei anni o da tre legislature ; 5 ministri di Stato ; 28 ministri segretari di Stato ; un ambasciatore e nove inviati straordinari ; 62 magistrati di Cassazione o d'Appello, avvocati generali e consiglieri della Corte dei Conti ; 52 ufficiali generali di terra e di mare, 12 consiglieri di Stato ; 8 presidenti di consigli provinciali, 23 prefetti che erano in Piemonte intendenti generali ; 31 membri di Reali Accademie ; 2 membri del Consiglio Superiore della Pubblica istruzione. Infine sono stati chiamati a sedere nella Camera vitalizia 232 senatori per ragione di censo, il quale, se poteva essere cospicuo in Piemonte, non si può certo dire in Italia tale da poter servire esso solo di titolo quasi a rappresentare l'aristocrazia della terra e della finanza e 45 per eminenti servizi resi alla patria o per eminenti meriti, titolo larghissimo e quasi arbitrario, il quale servì quasi esclusivamente nelle prime prove costituzionali del Piemonte, o dopo le annessioni. Ebbimo infine un senatore appartenente ad incerta categoria, due che appartenevano a quattro, ventotto a tre, centoventinove a due, e a considerare la prevalente vorrebbero essere quasi in uguali proporzioni distribuiti tra le categorie principali.

Ricordando questi fatti e tenendo conto della diminuita presenza dei senatori alle sedute, ne possiamo togliere argomento a varie osservazioni.

Mi pare, come dissi, urgente, la riforma del Senato. L'azione sua è sembrata a tutti più necessaria dopo la riforma elettorale, nè mai tutti gli interessi conservatori della società dovettero sembrare a maggiore sbaraglio d' adesso. D'altra parte il Senato mostrò di non avere in sé forza sufficiente per mettersi in grado di rispondere ai nuovi bisogni, nè di poterla attendere da un Ministero che pure ha vanto di energia quasi dittatoria. Io penso che proprio di questi giorni il Senato italiano, nella presente costituzione sua abbia avuto un colpo supremo e fatale, dal quale non si rialzerà più, perchè messo alla maggior stretta cui fosse mai, di approvare una folla di leggi, affrettate, mal connesse, alcune esiziali, non ne ha saputo respingere una sola.

Dunque bisogna proprio che sia riformato. Ma cotesta riforma deve cominciare dai senatori medesimi, almeno quanto ai nuovi che saranno nominati. La dignità di senatore è ufficio altamente onorifico, ma non è una onorificenza, e non deve essere assolutamente tenuta per tale. È necessario che la nomina a vita, dia bensì indipendenza, ma non giovi ad assicurare l'indipendenza anche dai doveri dell'ufficio. Si vorrebbe, adunque, che la scelta non cadesse più sopra uomini vecchi fino all'impotenza intellettuale e persino fisica di recarsi a Roma. Ci dovrebbe essere, nel giuramento stesso, una specie di impegno d'onore, d'attendere all'ufficio con qualche assiduità, e questo dico specialmente dei senatori di regioni lontane, i siculi, i sardi, i veneti, i calabresi, che sono quelli che meritano i maggiori rimproveri.

Corretto in questo punto capitale, si potrà di buon grado ammettere che la nomina regia abbia molti vantaggi. Già si è riconosciuto quasi da tutti, che l'uso suo non ha giustificato affatto i timori fondati sulla diffidenza dei principi, che si desumevano dall'uso che ne era stato fatto in Francia ed altrove. Inoltre la nomina regia può assicurare quella più perfetta rappresentanza nazionale che è nello spirito della costituzione, quando sia anche su questo punto corretta. Imperocchè adesso vi sono proporzioni stridenti. Mentre, preso tutto lo Stato, la proporzione dei

senatori è di 1,07 a centomila abitanti, sale fino a 1,97 per la Liguria, a 1,76 pel Piemonte, a 1,40 per la Toscana, a 1,26 per le Romagne, ed invece discende a 0.41 per le Marche, a 0.65 per la Venezia, a 0.57 per la Sardegna, a 0.17 per l'Umbria, ridotta ad avere un solo Senatore! Ma sarebbe facile correggere cotesto vizio di rappresentanza, solo che il Governo badasse un po' più a regioni per le quali il minor numero di Senatori potrebbe dirsi l'indice d'una generale trascuranza.

Ma di più efficaci guarentigie potrebbe e dovrebbe essere circondata la nomina regia, non bastando quella delle categorie. Anzi tutto queste categorie non sono di per sè stesse complete, e potrebbero estendersi per interpretazione analogica. Quando nel 1848 lo Statuto scriveva tra le categorie quella dei membri della Reale Accademia, intendeva di comprendere tutta l'aristocrazia della scienza, e la comprendeva di fatto. Mutati i costumi e le idee, cotesta aristocrazia della scienza non è più solo nelle Accademie, e perciò mediante opportune designazioni dovrebbe essere constatata anche in altra maniera. A questo esempio altri se ne possono aggiungere. D'uno, non potrei parlare con maggior rispetto di quello usa il Lampertico « non si dovrebbe mantenere, egli dice, una certa misura nelle nomine delle varie categorie, e quindi procedere con grande parsimonia di nomine in quelle categorie per cui le assenze necessarie d'ufficio e le relazioni dell'ufficio col potere esecutivo rendono assai difficile l'esercizio pieno ed intero delle attribuzioni di Senatore? » Si parla tanto di incompatibilità nella Camera elettiva, dove limitano, dopo tutto, la libertà degli elettori: mi pare si dovrebbe parlarne un poco anche nel Senato, che nel fatto si riduce sovente ad essere una Assemblea di alti funzionarii pubblici. Almeno pei prefetti l'ufficio di Senatore dovrebbe considerarsi come sospeso, fino a che durano in quello che ne fa agenti diretti del Governo, e toglie loro qualsiasi indipendenza.

Per tutto questo non sarebbe necessaria, come si vede, una legge che limitasse o regolasse la regia prerogativa. Questa potrebbe limitarsi e regolarsi da sè, acquistando anzi maggior forza,

e soprattutto maggiore indipendenza dalla Camera elettiva. Ma non potrebbe bastare a dare al Senato il necessario vigore, di fronte ad una Camera sempre più democratica, ed in uno Stato dove la democrazia *coule à pleins bords*, chiudendo in sé tutte le minaccie che ha già messo in atto in più di un luogo. È necessario prendere le mosse da un punto di vista più elevato, considerare lo Stato e la società siccome organismi, se vuolsi, d'una natura speciale ma dotati di tutte le necessità, degli organismi viventi. Una società dove manchi ogni sicura ed efficace tutela degli interessi conservatori, somiglierebbe troppo a quell'organismo che fosse lasciato in assoluta balia delle passioni e degli istinti. È vero che la presenza della Corona si può considerare come una grande garanzia. Essa rappresenta la tradizione, che è per eccellenza conservativa; appare come suprema tutrice della giustizia e di tutti i grandi interessi sociali. Ma appunto perciò deve essere afforzata nell'azione sua, e non trovarsi mai nella necessità di mostrarsi troppo, di sostenere essa una lotta che potrebbe tornarle fatale. Il Senato deve esso opporre, quando sia necessario, argini e dighe al fiume impetuoso, costringendolo a fecondare non a distruggere. Perciò è necessario che i grandi interessi permanenti della società abbiano una espressione, una autorità, un organo loro, quale di per sé sola non può dare la nomina regia.

A raggiungere l'intento due vie ci si presentano. Mantenendo le giuste proporzioni tra le categorie e le regioni, si potrebbe adottare il sistema della designazione, o quello della aggiunta. Una legge può regolare o completare le disposizioni statutarie relative alle nomine dei Senatori. Le singole categorie possono esse medesime designare le persone più adatte alla scelta reale, e questo può farsi in parecchi dei modi che sono proposti. Ma parrebbe preferibile, come sicura fonte di maggior vigore, il sistema dell'aggiunta. La legge potrebbe chiamare accanto ai Senatori a vita, Senatori temporanei, che aggiungessero nuova e più efficace tutela ai grandi interessi sociali. I presidenti dei consigli provinciali, i rettori delle Università, coloro che pagano nello Stato le maggiori imposte,

in numero da determinarsi, i capi supremi della magistratura, dell'esercito e dell'armata, se già tutti non siedono nel Senato a vita, dovrebbero essere chiamati a sedervi per ragione dell'ufficio, del grado o della posizione loro. Ed altre aggiunte si potrebbero proporre, altre vie studiare per raggiungere l'intento.

Porro unum necessarium, ed è che l'intento sia raggiunto. L'on. Crispi, che ha la passione delle riforme, che ne ha fatto il programma di tutta la sua vita, non dovrebbe proporre alcuna riforma alla legge delle incompatibilità nella Camera elettiva, e tanto meno l'indennità, senza provvedere contemporaneamente al Senato. Egli avrà dato allora anche modo di essere ad un partito che troverebbe nel Senato la sua più vigorosa espressione, ma non tarderebbe ad essere rappresentato vigorosamente anche nella Camera, per guisa da poter aspirare esso pure, come natura vuole al potere, ed assicurare allo Stato italiano quel fecondo alternarsi di provvide riforme e di tranquille elaborazioni, nel quale soltanto è riposta la salvezza del sistema parlamentare.

CRITO.