

STUDIO DI UNA RIFORMA SUI REQUISITI PER LA NOMINA A SENATORE

pel

Prof. Dott. MICHELE LA TORRE

Primo Referendario al Consiglio di Stato

SOMMARIO: 1. Voti e proposte per la riforma dell'art. 33 dello Statuto — 2. L'odierna possibilità di riforme costituzionali. — 3. Il Decreto sulle precedenze a corte e la nuova valutazione comparativa dell'importanza delle cariche. — 4. Le manchevolezze dell'art. 33 dello Statuto. — 5. Se e quando sia consentita applicazione di esso per equipollenti. — 6. Gli alti funzionari amministrativi ed i direttori generali. — 7. Gli amministratori delle provincie e dei comuni. — 8. Le autorità del P. N. F. - Nuove categorie ignote allo Statuto. — 9. Categorie che si possono sopprimere. — 10. Durata in carica. Altri criteri da seguire. — 11. Schema della disposizione suggerita. — 12. Età da richiedere per la nomina - Esame sulla validità del titolo per la nomina.

1. — Poco meno di un secolo (ottantacinque anni) ci separa ormai dalla proclamazione dello Statuto Albertino; e se, come è manifesto, il non breve periodo ha lasciato nella vita italiana un'orma incancellabile a seguito della formazione dell'unità nazionale, della progressiva trasformazione economica e sociale e dell'instaurazione del Fascismo, agevolmente si spiega come alcune norme dello Statuto siano, più che invecchiate, addirittura divenute monche o pressochè inattuabili. Una delle disposizioni che è necessario aggiornare non solo, ma anche integrare o trasformare in conformità allo spirito del nostro tempo, è l'art. 33 dello Statuto, nel quale si enunciano, ripartite in ventuno categorie, le persone che possono essere nominate senatori: articolo che non ha, quasi, sin'ora, subito variazioni, se si eccettui una breve norma del 1925 (legge 18 luglio 1925 n. 987) con cui i *governatori delle colonie* sono stati assimilati agli Ambasciatori (categoria 6^a) anche agli effetti della possibilità di nomina a senatori.

Sulla convenienza, anzi, necessità di rivedere l'art. 33 dello Statuto si sono avute pronuncie autorevolissime. Basti qui ricordare che l'Ufficio Centrale del Senato, in occasione appunto della legge del 1925, relativa ai governatori di colonia, non nascose la convenienza di affrontare il problema del rimaneggiamento delle categorie statutarie *di proposito, ed organicamente*, anzichè con provvedimenti d'indole particolare ed occasionale. V'è di più; il 7 febbraio 1928-VI il Gran Consiglio del Fascismo esprimeva il voto che « nulla sia in genere da innovare alle norme che disciplinano il Senato del Regno; salvo per ciò che concerne la Costituzione del Senato in Alta Corte di Giustizia, *le categorie delle persone aventi titolo alla nomina a senatore* e l'età minima richiesta per la nomina medesima; materie

nelle quali appare manifestamente opportuna una revisione delle disposizioni vigenti, che rimuova inconvenienti ed adegui sempre meglio l'Alta Assemblea a le trasformazioni subite dalla vita nazionale (1) ».

E' da notare però che mentre l'autorevolissimo voto del Gran Consiglio, per quanto concerne la costituzione dell'Alta Corte, trovava sollecita attuazione (2), altrettanto non si è verificato per quanto concerne la riforma dell'art. 33.

E' bene chiarire subito che il ritardo è stato non solo giustificato, ma, almeno in parte, necessario. Anche senza giungere al feticismo della legge, non v'è dubbio che un paese bene ordinato non può cambiare ogni momento le proprie norme ed i propri precetti: l'instabilità lede il prestigio della norma e ne rende assai difficoltosa la pratica attuazione.

A fortiori è d'uopo procedere con somma cautela quando si tratta di riforma di legge costituzionale, afferente cioè alla costituzione di organi fondamentali dello Stato. Il problema della riforma dell'art. 33 presenta, poi, gravi difficoltà (e più ancora ne ha presentate fino a qualche anno fa, come vedremo); di qui la necessità di procedere per gradi.

2. — Ma il principale dubbio che, sino a qualche tempo fa, si presentava in merito alla riforma di cui parliamo, era il seguente: in quali circostanze, e con quali modalità è possibile modificare norme costituzionali? Che tali norme, in gran parte risalenti allo Statuto Albertino, debbano per quanto possibile rimanere salde, anche in omaggio alle tradizioni di quel periodo glorioso, da cui scaturì l'unità italiana, è evidente; ma la questione si presenta in guisa particolare per quelle norme — quali l'art. 33 — che le vicende storiche ed amministrative hanno, già, materialmente modificato e irrimediabilmente sorpassato. Per buona fortuna, la questione sui modi e limiti della riforma di leggi costituzionali è stata ormai risolta dal legislatore Fascista, con una legge di fondamentale importanza, quella del 9 dicembre 1928, n. 1693 - 3127, sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo. Questa legge, all'art. 12, risolve l'annoso quesito sulla modificabilità o meno delle leggi costituzionali e dispone:

(1) *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Nuova Europa Ed., 1932, p. 297.

(2) E ciò con la legge 6 dicembre 1928 n. 2719, n. 3155, con la quale si costituisce in seno al collegio senatoriale una commissione di *trenta membri* per decidere dei reati dei senatori.

a) che le leggi costituzionali, e cioè quelle che attengono all'ordinamento fondamentale dello Stato, vanno indubbiamente distinte da quelle « ordinarie »; e che tali leggi costituzionali, naturalmente, possono essere introdotte *ex novo*, o anche in via di modifica di precedenti leggi costituzionali (tra le quali, lo Statuto del 1848);

b) che, per altro, le leggi costituzionali sono da emanare con una ulteriore, altissima garanzia: è necessario udire, sui relativi progetti, il parere del Gran Consiglio del Fascismo, con evidente significativa segnalazione dell'importanza della legge agli altri poteri dello Stato, ed alla stessa pubblica opinione.

Questa legge sul Gran Consiglio, e tutto il successivo svolgimento legislativo e dottrinale, costituiscono ormai una base adatta (a differenza di quanto si verificava prima) per la revisione di norme statutarie, e ciò sia dell'art. 33, sia, eventualmente di altre.

3. — Un altro fattore che rende, ora, più agevole la riforma dell'art. 33 dello Statuto, in confronto alla situazione di fatto antecedente, è costituito, a nostro avviso, dall'approvazione, alla fine del 1930, di una norma giuridica non molto nota, ma importantissima, e che richiese, per la complessità dell'argomento, qualche anno di studi: vogliamo dire il R. D. 22 dicembre 1930, n. 1757, pubblicato nel 1931 col n. 216, che stabilisce *l'ordine di precedenza a Corte e nelle pubbliche funzioni*. Come abbiamo detto, la materia delle « precedenze a Corte e nelle pubbliche funzioni » è importantissima e sommamente difficoltosa; importantissima; perchè è d'uopo fissare il rango di autorità e di prestigio che compete a numerosissime *notabilità*, dai ministri agli altri magistrati, dai professori ai decorati di medaglia d'oro e via dicendo, con conseguenze assai notevoli nella vita pratica e nell'ordinamento amministrativo, politico e spirituale dello Stato; sommamente difficoltosa, perchè si tratta di fare paragoni fra centinaia di entità in gran parte eterogenee e difficilmente comparabili, tenendo conto per quanto possibile oltre che delle benemerienze, del potere concesso ad ogni singola autorità, della difficoltà della carica, ed anche dei diritti quesiti, della consuetudine, della convenienza politica, etc. Abbiamo detto che dopo lunghissimi studi si è pervenuti ad un nuovo ordine di precedenze, abrogando l'antico (R. D. 19 aprile 1868, numero 4349) ormai del tutto insufficiente, ed oscuro anche per le numerosissime variazioni successive. Un primo testo sulle precedenze fu, anzi, approvato con R. D. 16 dicembre 1927 n. 2210; poi, necessariamente, esso fu rimaneggiato ed è ora (è da sperare) definitivo, quale

risulta dall'altro R. D. già citato (22 dic. 1930 n. 1757) (3). Or questo ultimo decreto costituisce una base a nostro avviso preziosa per la questione che ci occupa. Ed il motivo è evidente. Se di recente il Re-gime ha ritenuto che l'autorità le benemerenze e il prestigio del Go-vernatore di Roma sono (per fare un esempio) superiori a quelli dei Prefetti, sarebbe incongruo stabilire che i Prefetti possono essere nominati senatori, e non può esserlo invece, il Governatore di Roma. Così ancora, dal momento che, nell'ordine delle precedenze a Corte, i podestà dei Comuni con oltre 250.000 abitanti precedono i prefetti, i consiglieri di Stato, etc., non può, quanto meno, essere oggetto di profonda riflessione il fatto che, per l'art. 33 dello Statuto, i prefetti e i consiglieri di Stato possono essere nominati senatori, e non, in-vece, i podestà delle massime città nostre.

4. — Prima di procedere ad indagine ricostruttiva, è opportuno esaminare brevemente quali sono le manchevolezze che l'art. 33 presenta allo stato attuale della legislazione, ed in conseguenza del mutato spirito dei tempi (3 bis).

(3) La successiva variante apportata dal R. D. 18 ottobre 1934 n. 1730, relativa al Segretario del P. N. F., non influisce in modo sensibile sulla materia di cui ci occupiamo nella presente nota. Il R. D. del 1927 rimane in vigore per le cate-gorie più modeste.

(3 bis) Per comodità del lettore, si riporta qui l'art. 33 dello Statuto:

« Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di 40 anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato;
2. Il Presidente della Camera dei Deputati;
3. I Deputati dopo tre legislature, o sei anni di esercizio;
4. I Ministri di Stato;
5. I Ministri Segretari di Stato;
6. Gli ambasciatori;
7. Gl'inviati straordinari dopo tre anni di tali funzioni;
8. I primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera de' conti;
9. I primi presidenti de' Magistrati d'Appello;
10. L'Avvocato Generale presso il Magistrato di Cassazione ed il Procuratore Generale, dopo cinque anni di funzione;
11. I Presidenti di classe de' Magistrati d'appello dopo tre anni di funzione;
12. I Consiglieri del Magistrato di cassazione e della Camera dei conti dopo cinque anni di funzione;
13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'Appello, dopo cinque anni di funzione;
14. Gli ufficiali generali di terra e di mare. Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;
15. I consiglieri di Stato dopo cinque anni di funzione;
16. I membri dei consigli di divisione dopo tre elezioni alla loro presidenza;
17. Gl'Intendenti generali dopo sette anni di esercizio;

In primo luogo, la terminologia non risponde al nome attuale di molte cariche e di molte istituzioni. *La Camera de' conti* si chiama oggi Corte dei conti; i presidenti di classe dei magistrati d'appello sono i presidenti di Sezione di Corti d'appello; gl'*intendenti generali* corrispondono agli attuali Prefetti; non ci intratteniamo su altre discordanze di minore importanza.

In secondo luogo, l'art. 33 menziona cariche che più non esistono (es. presidenti di consigli di divisione, ossia presidenti dei consigli provinciali) o attribuisce a qualche carica un rango inferiore a quello che le spetta oggi in base alla mutata legislazione. Così l'avvocato generale ed il procuratore generale di Corte di Cassazione hanno, nell'art. 33 dello Statuto un trattamento deteriore a quello stabilito per i presidenti di Sezione di Corte d'Appello, mentre sono invece, oggi, superiori, e di molto, rispetto a questi ultimi.

Ma il peggior inconveniente presentato dall'art. 33, sta nel fatto che esso non fa cenno di numerosissime, elevate cariche, per la ragione che esse non esistevano nel 1848, o erano attribuite a pochissime persone, o non avevano l'importanza che oggi anno. Per alcune, è evidente che se la carica fosse esistita, gli artefici dello statuto Albertino ne avrebbero fatta menzione. Così avrebbero di certo fatto menzione:

- a) dei sotto Segretari di Stato;
- b) degli accademici d'Italia e forse di altre accademie (la categ. 18.a parla solo dei soci della R. accademia delle scienze di Torino);
- c) del presidente del Consiglio di Stato e dei presidenti di Sezione del Consiglio di Stato. Tali posti vennero istituiti in organico, per dir così, solo con la legge 30 ott. 1859 n. 3707; antecedentemente, la presidenza del Consiglio di Stato era tenuta dal Re, e la vice presidenza era delegata o assegnata *per incarico* a personalità cospicua, non a titolo d'impiego;
- d) del Presidente del Trib. Supremo Militare, dell'avvocato generale e dei sostituti avvocati generali militari (i quali ultimi, hanno il grado equiparato a consiglieri di cassazione);
- e) del Presidente, del Procuratore Generale e dei vice-pre-

18. I membri della Regia Accademia delle scienze dopo sette anni di nomina;

19. I membri ordinari del Consiglio Superiore d'istruzione pubblica dopo sette anni di esercizio;

20. Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria.

sidenti del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato, essendo tal tribunale di rango ed autorità uguali alla Corte di Cassazione;

f) dell'Avvocato Generale dello Stato (in precedenza, chiamato Avvocato Generale Erariale) del vice Avvocato Generale dello Stato, e dei sostituti avvocati generali, ed avvocati distrettuali, parreggiati, quest'ultimi, ai consiglieri di cassazione, ai consiglieri di Stato, etc.;

g) del Governatore di Roma, che ha rango uguale al presidente del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti;

h) del Capo della polizia, che ha rango ed autorità superiore ai prefetti;

k) dei generali della R. Aeronautica. Lo statuto parla solo dei generali di terra e di mare, perchè l'aeroplano nel 1848 non esisteva; ed era ancor lontano, di oltre mezzo secolo (4).

5. — Per tutte le cariche anzidette, si potrebbe forse ritenere — e talvolta s'è ritenuto — che l'art. 33 dello Statuto non vieta l'applicazione di esso art. a coloro che si trovano in posizione giuridicamente equivalente o poziore. Così, il trattamento fatto ai prefetti potrebbe estendersi al Capo della polizia, che proviene dai prefetti, ed ha, nella stessa Amm. dell'Interno, grado pari ai più anziani tra i prefetti; così il presidente del Consiglio di Stato potrebbe avere, rispetto all'art. 33, trattamento pari al presidente della Corte dei Conti, che ha pari grado, pari stipendio, pari rango nelle precedenza a Corte. E' necessario però rilevare che il Senato, da una parte, nel pronunciarsi sulla validità della nomina; e la dottrina giuridica, dall'altra sono stati sempre assai dubbiosi su questo punto. Certo, ammesso il principio della parità e dell'equivalenza, è difficile porre un limite al riavvicinamento analogico, e dalla massima delle Accademie, per fare un es, si potrebbe giungere a quella più trascurabile, di... mutuo incensamento. E' quindi spiegabile e giustificata l'adozione di criteri ristrettivi nell'interpretazione od applicazione analogica, ed è, piuttosto, necessario rivedere o aggiornare l'art. 33, per restringere per quanto possibile il pericoloso procedimento dell'applicazione per equipollenti (5).

6. — Una questione di fondamentale importanza è quella del

(4) Di altre manchevolezze dell'art. 33 (restrizione sensibile della cat. XX, larghezza eccessiva della cat. XXI) parleremo in seguito.

E' anche ragionevole supporre che lo Statuto avrebbe parlato anche di altri Consigli Superiori, e non solo di quello dell'Istruzione, se altri e parimenti importanti ne fossero esistiti nel 1848.

(5) Circa l'ammissibilità di ricorrere al criterio dell'equipollenza, paiono contrarii RACCIOPPI e BRUNELLI, (*Commento allo Statuto*, Utet, 1909, II, p. 262).

trattamento da fare ai direttori generali dei Ministeri ed agli altri funzionari dell'ordine amministrativo. L'art. 33 dello Statuto parla (cat. 17.a) di intendenti generali, e pare certo che tale carica del 1848 corrisponde unicamente a quella degli attuali prefetti; ma non v'è dubbio che l'applicazione fu, sin dal 1848, estensiva. Si nominò senatore l'intendente generale della casa del Re, sebbene si trattasse, verosimilmente, di semplice coincidenza di denominazione, più che di carica uguale a quella di prefetto; in seguito fra il 1848 e il 1870, furono nominati senatori vari alti funzionari aventi o non l'equivoco titolo di « intendente generale » e che in realtà erano direttori generali. In seguito il senato parve reagire, ed ispirarsi a criterio restrittivo (6).

Le oscillazioni seguite dopo il 1848 autorizzano, comunque, a decidere (ora che si tratta di rivedere *ex novo* la norma statutaria) con indipendenza di giudizio. La nostra tradizione politica ha oscillato fra due poli opposti; talvolta si è sostenuto doversi ridurre al minimo, nelle camere, il numero dei funzionari pubblici, per quanto elevati, ritenendo che questi non possano avere indipendenza di voto; talvolta, per contro, si è seguita diversa tendenza; e questa è prevalsa in Regime Fascista, il quale ha tagliato largamente nel campo farraginoso e manifestamente eccessivo delle incompatibilità parlamentari prima esistenti (vedasi l'art. 106 della legge elettorale politica del 2 settembre 1928 n. 1993). La tendenza avversa agli alti funzionari si ispira evidentemente a criteri demoliberali, che il Regime Fascista ha ripudiato. Il deputato ed il senatore non si profilano più come giudici severi ed autoritari in confronto ad un oscillante e transeunte Governo, ma piuttosto come collaboratori tecnici,

Oscillante è il PAGLIANO (*I titoli di nomina a Senatore*, S. Ed. Lib., 1914, pp. 79, 56). V'è accordo però sul punto che all'Accademia delle scienze di Torino (di cui parla l'art. 33, cat. 18^a) sono pareggiate quelle degli altri ex Stati italiani, successivamente annessi al Regno; almeno per quanto concerne l'Ist. Lomb. di sc. e lett. di Milano, l'Ist. Veneto di sc. e lett. (Venezia), la Società it. delle sc. (Modena), l'Accademia della crusca (Firenze), quella dei Lincei (Roma) e la Società Reale di Napoli. Per contro, la disposizione relativa al Consiglio Sup. dell'istruzione non si ritiene applicabile ad altri Consigli Superiori, parimenti importanti, creati dopo la proclamazione dello Statuto.

Queste pagine erano già scritte quando sono apparsi i pregevolissimi volumi « *I Senatori del Regno - Nomina - Convalidazione - Giuramento - Dimissioni - Decadenza* », a cura del Segretariato generale del Senato. Il lettore che voglia approfondire molti argomenti, accennati in queste note, potrà trovare elementi preziosi nei due volumi surrichiamati, sui quali non ci è possibile oggi intrattenerci.

(6) V. precisi elementi di fatto in PAGLIANO, *I titoli di nomina a senatore*, cit., p. 55.

fedeli al Regime; come consiglieri e critici illuminati, ispirantisi unicamente alla tutela degli interessi della Nazione. E poichè il consiglio e la critica spassionati, sereni ed ispirati a nobili sentimenti sono beneaccetti anche quando provengono da un inferiore e sono rivolti al superiore, nelle debite forme previste dalla legge, non v'ha dubbio che, dovendosi procedere ad una riforma, gli alti funzionari amministrativi ben possano spiegare nel Senato degnissima attività, e siano pertanto da comprendere fra i nominabili a senatore. Chi può eguagliare, per capacità politica e legislativa, coloro che per un certo numero di anni hanno lodevolmente presieduto a grandi, e talvolta grandiose amministrazioni dello Stato, come quella delle Ferrovie, delle Poste, del Tesoro, ecc.? E poichè, d'altra parte, possono essere nominati senatori i generali ed i prefetti, non è conseguente addurre la «dipendenza gerarchica» per escludere i direttori generali. E' da considerare, poi, che si tratta di funzionari pervenuti, in genere, all'apice della carriera; e che, nei dicasteri non politici, hanno stabilità d'impiego effettiva, oltre che in linea di diritto. Che se, infine, dalla dipendenza gerarchica potesse derivare, in qualche caso, qualche inconveniente, esso sarebbe pur sempre compensato, anzi superato, dai vantaggi della collaborazione, in seno alla Camera vitalizia, di persone aventi particolarissima competenza nelle materie amministrative.

Quanto si è detto pei direttori generali, vale anche per gli alti funzionari, che reggono, in via onoraria o retribuita, i più cospicui enti ausiliari dello Stato, detti pure *parastatali*. Essi non esistevano quando fu emanato lo Statuto; ma come non tener conto, oggi, dell'autorità, della responsabilità ed, eventualmente, delle benemerenze di chi presieda all'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, all'Istituto Naz. Fascista della previdenza sociale (già Cassa Assic. Sociali), all'Istituto Naz. Fascista per l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro, alla Croce Rossa Italiana, all'Assoc. Naz. « Dante Alighieri », alla Lega Navale, all'O. N. Dopolavoro, all'O. N. Balilla, a quella per i Combattenti, per gli Invalidi, ed agli altri enti indicati, in pari rango, nelle categ. V e VI del R. D. 22 dicembre 1930 sulle precedenti a Corte?

7. — Per quanto concerne gli *enti locali*, lo Statuto si occupa solo delle provincie (chiamate in Piemonte, nel 1848, « divisioni ») e dichiara nominabili a Senatore i presidenti dei Consigli provinciali, dopo tre successive elezioni a tale carica. Sostituito al sistema elettivo quello di nomina regia, pare che ai *Presidi* (quanto meno, per le provincie più importanti) sia equo e razionale conservare la capacità per la nomina a senatore. Giova tener presente, invero,

che la carica di presidente del consiglio provinciale era più che altro onorifica, limitandosi alla presidenza di detto consesso nelle poche sedute annuali (la somma degli affari era affidata alla deputazione provinciale ed al presidente di questa). I presidi, invece, sono evidentemente gli effettivi dirigenti, i propulsori ed i responsabili del buon andamento dell'Amm. provinciale. Giustamente, a questo proposito, potrebbe seguirsi il sistema del R. D. sulle precedenze a Corte, che distingue fra presidi delle provincie il cui capoluogo conta più di 250.000 ab., e presidi delle altre: per i primi sarebbe sufficiente chiedere un triennio di esercizio; per gli altri, un quinquennio. Quanto ai reggitori dei Comuni, è da notare che più volte (1886, 1910, 1911) autorevoli voci sostennero in Senato l'opportunità di dichiarare nominabili a Senatore i Sindaci che avessero retto grandi città per un congruo periodo di tempo. Il voto era indubbiamente fondato (non essendovi seria ragione per considerare in guisa diversa i nostri due massimi enti autarchici, provincia e comune), ed è chiaro che esso voto non fu accolto per la spiegabile tendenza a conservare immutate le norme statutarie; tendenza che, prima del 1928, corrispondeva, d'altronde, al nostro sistema giuridico. Oggidi, sarebbe equo concedere titolo per la nomina a senatore, dopo tre anni, ai podestà delle città con più di 250.000 abitanti; e dopo 5 anni, a quelli delle città con più di 100.000 ab.; seguendo, sostanzialmente, il sistema dell'anzidetto R. D. sulle precedenze a Corte (7).

8. — Coerentemente allo spirito animatore del Fascismo e delle recenti riforme amministrative del Regime, è manifesto che ai titoli previsti dallo Statuto debbano aggiungersi delle voci del tutto nuove. Anche a tale riguardo è preziosa la determinazione già fatta col R. D. 22 dic. 1930, n. 1757, ai fini delle precedenze a Corte. Niun dubbio quindi che debbano aver titolo alla nomina a Senatore il Segretario del P.N.F., e, dopo un certo periodo di durata in carica, i Vicesegretari del Partito, il Segretario amministrativo, i membri del Direttorio e gli ispettori del P.N.F. (tutti dichiarati, nell'anzidetto D. sulle precedenze, di pari rango). Parimenti, dopo un periodo di tre anni, dovrebbero aver titolo alla nomina a Senatore i membri

(7) Si noti però che il D. sulle precedenze a Corte parla delle città *capoluogo di provincia* con più di 100.000 ab. Ma l'inclusione delle parole « *capoluogo di provincia* » sembra inopportuna, sia perchè tutte le città con più di 100.000 ab. sono oggi capoluoghi di provincia, sia perchè l'elemento della popolazione ha un'importanza assai prevalente rispetto a quella dell'esistenza o meno della prefettura *in loco*.

del Gran Consiglio del Fascismo, i presidenti delle corporazioni e delle confederazioni nazionali sindacali.

A questo punto, se si confronti la tabella delle prime 6 categorie delle precedenze a Corte (citato R. D. 22 dic. 1930 n. 1757) con le persone che hanno titolo colla nomina a senatore, in base all'art. 33 ed alle razionali e naturali estensioni che sin'ora abbiamo esposte, può agevolmente constatarsi che le sei categorie delle precedenze a Corte sono di ben poco più estese: il divario che corre fra i due gruppi si riduce alle seguenti classi, che il D. sulle precedenze contempla, mentre esse classi non sono note nè all'art. 33 dello Statuto, nè al sistema — per così dire — di esso:

a) insigniti delle più alte onorificenze; cavalieri della SS. Annunziata, cavalieri di gran croce degli Ordini dei SS. Maurizio e Lazzaro, Militare di Savoia, della Corona d'Italia, della Stella d'Italia;

b) insigniti di medaglia d'oro al valor militare o civile;

c) Segretari delle Federazioni provinciali Fasciste;

d) Rettori delle Università, e professori stabili di prima classe (grado IV dell'ordinamento gerarchico) delle università ed altri istituti superiori di pari grado.

Se anche per queste quattro categorie si ritenesse opportuno ammettere la capacità per la nomina a Senatore, potrebbe pervenirsi alla conclusione (semplificando, come dicemmo, tutta la materia): *avere, in linea generale, e salvo pochissime eccezioni di secondaria importanza, titolo alla nomina a senatore tutti coloro che sono iscritti nelle prime sei categorie delle precedenze a Corte e nelle pubbliche funzioni* (8).

Or, nel nostro modesto avviso di studiosi, e con pieno ossequio alla scienza ben più alta e sicura del Governo e delle Camere, parrebbe doversi, al quesito proposto, risponderci in senso affermativo. Epperò dovrebbero essere dichiarati nominabili a Senatore gli insigniti delle più alte onorificenze anzidette, i decorati di medaglia d'oro, i segretari federali ed i professori di 1^a classe delle università, giusta quanto innanzi detto.

Potrebbe a tutta prima aversi l'impressione che in tal modo si estenderebbero in guisa notevole, se non eccessiva, i limiti previsti dal vigente art. 33 dello Statuto, ma una tale impressione sarebbe a

(8) Con ciò non vuol dirsi che debba modificarsi l'art. 33 dello Statuto inserendo in esso una tal breve formula di rinvio al Decreto sulle precedenze, ma il problema sarebbe messo su una base di logica corrispondenza fra le varie norme in vigore, base plausibile ed utile per il presente e per l'avvenire.

nostro avviso errata. Nell'art. 33, invero, la rigidità delle prime 20 categorie è neutralizzata e cancellata dall'ampiezza della 21^a (censo; pagamento annuo di sole L. 3000 d'imposte); se non fosse esistita quest'ultima categoria, i cancelli costituiti dalle altre 20 sarebbero apparsi poco equi e troppo restrittivi. Per ciò stesso, tutti i Governi ricorsero non di rado alla categoria 21^a per nominare persone, di solito egregie, ma che nelle altre, troppo limitate, categorie, non potevano rientrare. Oggidì, se a riforma dell'art. 33 deve addivenirsi, la valvola della categoria 21^a (censo) dev'essere opportunamente regolata, sia perchè è anacronistico parlare attualmente di *censo* (cospicuo od eccezionale, s'intende) per chi paghi tremila lire annue d'imposte (e detta cifra dev'essere quadruplicata o quintuplicata), sia perchè, a nostro avviso, l'estremo del censo *di per sè solo* non può essere sufficiente: può aver titolo per la nomina a senatore chi amministra lodevolmente la proprietà, o si dedica agli affari col massimo utile possibile della produzione nazionale, non chi è semplicemente ricco, come tale e perchè tale (9).

Ma se, ripetesi, dovrà essere limitata la facoltà di scelta spettante al Governo del Re, per quanto concerne il requisito del « censo », con una migliore delimitazione dell'attuale categoria XXI, è d'uopo dare in compenso al Governo più larghi poteri di scelta, a favore di persone egregie, vuoi per posizione sociale grado a grado conquistata (altissime onorificenze), vuoi per atti insigni di valore, vuoi per benemerienze politiche nell'ambito del Partito (esercizio della carica di segretario federale per almeno 5 anni), vuoi per meriti scientifici e didattici. Tale estensione è giustificata anche sotto altro aspetto. Si è acutamente rilevato che quando il Regno si limitava al piccolo Piemonte, era più facile vedere applicato al caso di un valentuomo il tenore della cat. XX (« coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria »). Oggidì, l'Italia di quarantatre milioni di abitanti, che ha visto cento suoi figli volare in fila serrata dal Tirreno agli Stati Uniti, e dagli Stati Uniti all'Urbe, ed assiste quasi ogni giorno alle più splendide conquiste della scienza e dell'arte, non può essere facilmente ed effettivamente « illustrata » se non da chi si imponga all'ammirazione del mondo intero. E' opportuna, quindi, un'estensione, sotto altri profili, del potere di scelta da parte del Governo del Re; ed è appena il caso di

(9) Dichiarazione VII, comma 2° della Carta del Lavoro: « L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione d'interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato ».

aggiungere che l'ammissione alla nomina a senatore dei professori universitari di 1^a classe risponde anche a criteri di euritmia e di equitativo parallelismo. Affermata infatti, in linea generale, la nominabilità a senatore dei funzionari amministrativi dal grado IV in su, non vi sarebbero buone ragioni per rifiutare ugual trattamento ai professori universitari di pari grado.

Per i professori universitari, d'altra parte, è da tener presente una considerazione d'indole storica; e cioè che l'elemento più cospicuo dell'elemento insegnante trovava ingresso al Senato Piemontese, all'epoca dell'emanazione dello Statuto, o per la partecipazione all'Accademia delle Scienze, o per la qualità di membro del Consiglio Superiore. Oggidì che tale situazione di fatto si è venuta trasformando, anche per l'accresciuto numero degli Atenei, non pare dubbio che la massima anzianità nell'insegnamento superiore, e le benemeritenze relative, debbano costituire titolo sufficiente per la nomina a Senatore (10).

9. — Posti i criteri di massima sin qui svolti, conviene aggiungere che, a nostro avviso, due delle categorie statutarie potrebbero essere soppresse senza danno; quella dei membri del Consiglio Superiore dell'Educazione Nazionale (cat. 19^a) e quella degli appartenenti alle varie Accademie (cat. 18^a); Accademie che, rispetto all'Accademia d'Italia, possono considerarsi secondarie (11). E' raro, anzitutto, che i membri più autorevoli del menzionato consiglio, e i membri più autorevoli delle accademie secondarie già dianzi dette, non rientrino in alcuna delle categorie in precedenza studiate; che non siano, cioè, funzionari statuali di grado IV o superiore, o che non siano professori universitari di prima classe, o che non rientrino nelle categorie dei « meriti eminenti », o del censo unito ad attività produttiva. La soppressione di tali categorie sarebbe, per opportunità, per rendere più breve la disposizione emananda, necessariamente assai lunga, e per dare ad essa una certa stabilità; è chiaro infatti che, da un anno all'altro, possono essere creati nuovi consigli, e specialmente nuove accademie, facendo sorgere fondati dubbi sulla loro equipollenza ai consigli ed accademie esistenti in precedenza.

(10) Cfr. PAGLIANO, cit., p. 59.

(11) Converrebbe invece pur sempre far menzione, nel provvedimento di riforma, degli Accademici d'Italia, in considerazione dell'importanza specialissima di tale accademia.

E' da notare, ancora, che i Consigli Superiori presso i Ministeri sono oggi numerosi, e forse in continuo aumento; che l'inclusione di quello dell'Educazione richiederebbe l'inclusione di gran parte degli altri Consigli, esistenti oggidì presso altri Ministeri; che presso il Ministero dell'Educazione Nazionale non esiste più oggi un solo Consiglio Superiore, ma ne esistono sei (Consiglio Superiore dell'educazione nazionale, Cons. Sup. delle antichità e belle arti, Consulta per la tutela delle bellezze naturali, Commissione centrale per le biblioteche, Comm. per i ricorsi degli insegnanti medi, Comm. per i ricorsi degli insegnanti elementari) (12). Aggiungasi che già il primo, fra tali sei collegi, da solo, consta di ben cinquantadue membri; alcuni, fra tali membri, sono nominati fra i liberi docenti, gli insegnanti medi ed elementari; persone egregie e di grandi meriti senza dubbio, ma per i quali pare eccessiva l'ammissione alla nomina al Senato del Regno, sia pure dopo sette anni di esercizio.

Per analoghe considerazioni, pur seguendo in massima, per la redazione dell'emanando testo, il R. D. sulle precedenze a Corte, non riporteremmo, da quest'ultimo, nella disposizione da emanarsi, i Presidenti ed i Presidenti di Sezione dei Consigli Superiori dei Ministeri (cat. V, classe 11^a; cat. IV, classe 25^a); e ciò perchè tali presidenti o vice presidenti saranno pur sempre, nella grande maggioranza, funzionari di grado IV o superiore, o membri del parlamento, o persone di censo ed attività produttiva cospicua.

10. — In sostanza, il futuro elenco delle persone nominabili a senatore potrebbe constare di tre gruppi.

Il primo gruppo corrisponderebbe alle prime quattro categorie delle precedenze a Corte (*grandi ufficiali dello Stato*, aventi diritto al titolo di *Eccellenza*). Per costoro, il possesso della carica darebbe titolo immediato alla nomina, senz'uopo di prolungato esercizio.

Il secondo gruppo corrisponderebbe alla cat. V delle precedenze a Corte (deputati, presidi e podestà di maggiore importanza, funzionari che dirigono le più grandi aziende dello Stato, generali di divisione). Per costoro, sarebbe richiesto un triennio di esercizio della carica.

Il terzo gruppo corrisponderebbe alla categoria VI delle precedenze a Corte (alti funzionari di grado 4° e 3°, generali di brigata etc.). Per costoro, sarebbe richiesto un quinquennio di esercizio della carica.

E' pur vero che per alcuni dignitari l'art. 33 dello Statuto

(12) Cfr. il R. D. 22 dic. 1932, n. 1735, modif. dal R. D. 8 marzo 1934, n. 501.

richiede, oggi, una durata in carica alquanto più lunga (per i deputati, sei anni, e tre legislature; per i prefetti, sette anni; mentre il periodo è di cinque anni per i consiglieri di Stato, i consiglieri di Cassazione, etc.). Senonchè, anzitutto, pare evidente la convenienza di fissare oggi, per tutte le categorie di pari grado, un periodo uniforme. Se i consiglieri di Cassazione, della Corte dei conti, etc., sono nominabili dopo 5 anni, pare opportuno stabilire un egual periodo di esercizio anche pei direttori generali, i prefetti etc., tanto più che questi ultimi possono, non di rado, avere un grado gerarchico anche superiore a quello dei consiglieri anzidetti; e cioè possono avere il grado 3° e lo stipendio relativo, e non il grado 4°. Lo stesso ragionamento sembra giustificato per quanto concerne i deputati: l'inclusione di essi nella V categoria delle precedenze a Corte consiglia la statuizione, anche per essi, di una durata in carica pari a quella stabilita per gli alti funzionari di pari grado (tre anni). Il Governo del Re avrà per tal modo, è vero, assai più grande potere di scelta; ma, si ripete ancora una volta, avrà potere di scelta assai minore per quanto concerne il *censo* « i meriti eminenti ».

Ciò premesso, aggiungiamo che nella emananda disposizione non è d'uopo trascrivere tutte le numerosissime cariche contenute nelle prime sei tabelle delle « precedenze a Corte ». Poichè una importantissima, e ben nota legge fascista, quella dell'ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato (Decreto legislativo 11 novembre 1923 n. 2395) inquadra in una semplice e schematica piramide gerarchica tutta l'estesissima e varia serie di impieghi maggiori e minori, è possibile ed utilissimo sostituire, ad una lunghissima enumerazione, che assai facilmente sarebbe incompleta, o al più presto lo diverrebbe, il termine di « funzionari amministrativi dello Stato, di grado IV o superiore ».

Ancora, per brevità, riteniamo opportuno scostarci dal R. D. sulle precedenze nel senso di conglobare alcune cariche della stessa carriera in una categoria sola. Così, invece di far menzione di tre categorie distinte: Marescialli d'Italia, Generali di armata, Generali di Corpo d'Armata, le quali tre categorie avrebbero pur sempre lo stesso trattamento ai fini della nomina a Senatore, riteniamo opportuno inserire nello schema una categoria unica: « ufficiali generali, aventi grado non inferiore a quello di comandante di Corpo di Armata, o di squadra marittima od aerea, od equivalente ».

Analoghi raggruppamenti si potranno effettuare per i vari membri del Governo, per i funzionari amministrativi, etc.

11. — In base ai criteri accennati, riteniamo utile presentare al lettore un primo, rudimentale abbozzo di quella che potrebbe essere la nuova disposizione statutaria:

” *Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, aventi la cittadinanza italiana, il godimento dei diritti civili e politici (13) e l'età di quaranta anni compiuti; e scelti nelle categorie seguenti:*

1ª) Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato; Ministri Segretari di Stato; Segretario del P. N. F.; Sottosegretari di Stato;

2ª) Arcivescovi e Vescovi delle Diocesi italiane, e Vicari apostolici delle Colonie (14);

3ª) Cavalieri dell'Ordine Supremo della SS. Annunziata;

4ª) Presidente e Vice Presidenti della Camera dei Deputati (15);

5ª) Ministri di Stato, Ministro della Casa di S. M. il Re, Prefetto di Palazzo, Primo Aiutante di Campo Generale di S. M. il Re, Primo Segretario di S. M. il Re pel Gran Magistero degli Ordini dei SS. Maurizio e Lazzaro e della Corona d'Italia;

6ª) Primi Presidenti, Presidenti di Sezione e magistrati dell'ordine giudiziario e delle magistrature speciali ed amministrative aventi grado non inferiore al III dell'ordinamento gerarchico (16);

7ª) Ambasciatori di S. M. il Re;

8ª) Governatori delle Colonie e Possedimenti;

9ª) Ufficiali Generali, aventi grado non inferiore a quello di Comandante di Corpo d'Armata, o di squadra marittima od aerea, od equiparati;

(13) Confronta, per i deputati, l'art. 40 dello Statuto e l'art. 102 legge elettorale politica del 1928; per i senatori, l'unanime dottrina.

(14) Cfr. art. 2 R. D. 22 dicembre 1930 n. 1757 sulle precedenza a Corte.

(15) I deputati sono menzionati a parte (v. infra, cat. 13ª), perchè per essi è necessario un triennio di esercizio. Per lo stesso motivo si separano i magistrati di grado 3º da quelli di grado 4º (cat. 7ª e 23); i generali di corpo d'armata da quelli di divisione e questi da quelli di brigata etc. Il periodo di servizio necessario per le cat. minori (3 anni, 5 anni) è menzionato nel penultimo comma della disposizione proposta.

(16) Il grado 3º, per il personale della magistratura, è stato formalmente ripristinato coll'art. 14 della legge 5 giugno 1933 n. 557.

Colla compendiosa formulà usata nel testo, si comprendono i più alti magistrati del Tribunale Supremo militare, di quello per la Difesa dello Stato, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti.

10^a) *Avvocato Generale e Vice Avvocato Generale dello Stato, Governatore di Roma, Capo della polizia;*

11^a) *Presidente e Vice Presidente dell'Accademia d'Italia; Accademici d'Italia;*

12^a) *Membri del Gran Consiglio del Fascismo;*

13^a) *Deputati al Parlamento;*

14^a) *Inviati straordinari e Ministri plenipotenziari di prima classe;*

15^a) *Vice Segretario, Segretario Amministrativo, Membri del Direttorio ed Ispettori del Partito Nazionale Fascista; Presidenti delle Corporazioni Nazionali e delle Confederazioni Nazionali Sindacali;*

16^a) *Governatore della Banca d'Italia (17), Presidente dell'Istituto centrale di Statistica, della Croce Rossa Italiana, della Cassa Depositi e Prestiti ed Istituti di Previdenza, dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dell'Istituto Nazionale Fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;*

17^a) *Direttore Generale delle Ferrovie dello Stato, delle Poste e Telegrafi e dell'Azienda Autonoma Statale della Strada, Vice Direttori Generali delle Ferrovie dello Stato;*

18^a) *Ufficiali generali ed ammiragli di divisione, luogotenenti generali ed altri ufficiali generali di grado corrispondente, Ordinario militare per l'Italia;*

19^a) *Presidi delle provincie con capoluogo superiore ai 250 mila abitanti; podestà delle città con più di 250.000 abitanti;*

20^a) *Cavalieri di Gran Croce degli Ordini dei SS. Maurizio e Lazzaro, della Corona d'Italia, dell'Ordine Militare di Savoia; Gran Cordoni dell'Ordine coloniale della Stella d'Italia;*

21^a) *Decorati di medaglia d'oro al valor civile o militare terrestre, marittimo od aeronautico;*

22^a) *Grande Scudiere, Grande Cacciatore e Segretario Generale della Casa di S. M. il Re; Commissario del Re presso la Consulta Araldica; Primo Ufficiale del Gran Magistero Mauriziano;*

23^a) *Prefetti del Regno, Direttori generali, Inviati straordinari, magistrati e funzionari dello Stato di grado non inferiore al IV dell'Ordinamento gerarchico; rettori, direttori e professori universitari e di altri istituti superiori, aventi grado corrispondente; Vice Governatore di Roma; Presidente del Magistrato delle Acque;*

(17) L'art. 97 del t. u. legge elettorale politica del 1926 relativo ad incompatibilità degli amministratori di istituti di emissione è stato abrogato coll'articolo 106 del successivo t. u. del 1928.

24^a) *Presidenti delle Associazioni Nazionali delle madri, vedove e famiglie dei caduti e dispersi in guerra, dei mutilati e invalidi di guerra e dei combattenti; Presidenti dell'Opera Nazionale per la protezione e assistenza degli invalidi di guerra, dell'Opera Nazionale per i combattenti, dell'Opera Nazionale per gli orfani di guerra; Presidente dell'Unione Nazionale Ufficiali in congedo d'Italia; Presidente dell'Istituto del Nastro azzurro; Presidente dell'Associazione Nazionale Volontari di guerra; Presidenti delle Opere Nazionali Dopolavoro, Balilla, e per la maternità e l'infanzia; Presidenti dell'Associazione Nazionale "Dante Alighieri", dell'Istituto Nazionale Fascista di cultura, dell'Opera Nazionale "Italia Redenta", della Lega Navale Italiana, del R. Aereo Club d'Italia, dell'Istituto Nazionale per l'esportazione, dell'Istituto Coloniale italiano;*

25^a) *Generali di brigata ed altri ufficiali generali con grado corrispondente;*

26^a) *Presidi delle provincie; Podestà delle città con popolazione superiore a 100.000 abitanti, sino a 250.000 abitanti;*

27^a) *Coloro che con servizi o meriti eminenti abbiano illustrato la patria, o se ne siano resi benemeriti (18);*

28^a) *Coloro che da tre anni paghino quindicimila lire d'imposte dirette, in dipendenza di propria segnalata attività professionale, agricola, industriale o commerciale.*

Per le categorie dalla 12^a alla 19^a incluse, è necessario l'effettivo esercizio della carica per tre anni almeno; e per le categorie dalla 22^a alla 26^a incluse, il possesso del titolo o l'effettivo esercizio della carica per almeno 5 anni.

Le categorie 16^a e 24^a potranno essere modificate con Regio Decreto, udito il Gran Consiglio del Fascismo e la Presidenza del Senato".

Va da sè che questo schema è redatto *allo stato attuale della legislazione*; addivenendosi, invece, alla riforma costituzionale nei riguardi della Camera dei deputati, la disposizione dovrebbe essere riesaminata in conformità. Ma pare certo che, appunto se si addivenisse fra poco alla riforma costituzionale, converrebbe modificare,

(18) Poichè l'art. 33, cat. 20^a, parla non solo di *meriti eminenti*, ma anche di *servizi*, pare necessario aggiungere « o se ne siano resi benemeriti » come disponevano, del resto, altre carte costituzionali, sulle quali fu compilato lo statuto Albertino. Infatti un ministro energico o persimonioso o geniale, un prode generale non tanto « illustra la Patria » quanto se ne rende benemerito ed ha per tal modo giusto titolo ad alto riconoscimento ed a degna ricompensa.

in pari tempo, anche l'art. 33 dello Statuto, che diverrebbe sempre più contrastante colla legislazione posteriore ed anacronistico.

12. — Il testo suggerito non sembra bisognevole di ulteriori commenti. Due questioni meritano, per contro, e da ultimo, un rapido esame; la prima, qual età sia da richiedere per la nomina a senatore; la seconda, qual sia la procedura migliore per l'esame, da parte del Senato, sulla esistenza e validità del titolo della persona nominata.

Già rilevammo che molto autorevole voto, sia pure in via del tutto incidentale, fu formulato nel senso che il limite attuale d'età (quarant'anni) per la nomina a senatore, sia ridotto. Chi scrive sarebbe assai perplesso prima di modificare, su questo punto, la norma dello Statuto. Il Senato ha un suo proprio carattere, che è scolpito dalla sua stessa denominazione; non sembri fuor di luogo il ricordo di un passo di Cicerone (*De Senectute*, capo VI), nel quale si sottolinea che *Senato* viene da *senes*, e che una persona attempata, un vecchio, può dare (anche in età assai avanzata) colla propria diretta, antica esperienza consigli preziosi sia in materia politica, sia in tema di tecnica legislativa. E poichè la nostra Camera dei Deputati, in seguito a provvida riforma, oggi consta di elementi ben più giovani che in passato, e rigogliosi di vita, non può esser di danno, ma di vantaggio che l'altra Camera, per naturale atteggiamento spirituale, sia portata a temperare, se del caso, i subitanei impulsi e le ardite innovazioni. In tale differenza di clima psichico sta, essenzialmente, la ragione del sistema bicamerale. E le cose, sotto questo aspetto, non cambierebbero se all'attuale Camera dei deputati fosse sostituito altro organo costituito di elementi in età giovane o media.

Sul secondo punto (giudizio del Senato sulla esistenza e validità del titolo per cui una data persona è stata chiamata all'alta carica di Senatore) è d'uopo riconoscere francamente che sia la lettera dello Statuto (art. 60), sia, e più ancora, la consuetudine *ab antiquo* invalsa in seno alla Camera alta, possono dar luogo a delicate e, diremmo, ormai anacronistiche situazioni politiche. Che il Senato abbia diritto di compiere, sull'esistenza del titolo, un esame di « legittimità », è giusto: ma che il Senato possa proclamare inesistente il *merito eminente*, la segnalata attività professionale o industriale correlativa al censo, quando tali requisiti sono accertati e dichiarati dal Governo del Re, con un solenne decreto, non sembra consentaneo alla dottrina Fascista che ha voluto restaurare l'autorità e la dignità dell'Esecutivo in confronto al Legislativo.

Del resto gli stessi principî generali di diritto, che debbono valere anche in questa materia, sono noti: è conveniente, di certo, il riscontro sulla legittimità di un atto amministrativo; e, quando del caso, è lecito al giudice, ed è utile alla pubblica cosa, che di un tale atto si pronunci l'annullamento; ma non è consentito ad alcuno — all'infuori dello stesso potere amministrativo — un riesame pieno sulla parte più delicata ed essenzialmente discrezionale del provvedimento, specialmente quando si tratti di misure spiccatamente politiche. In questo campo, il solo Governo può avere l'autorità e la responsabilità della determinazione (19).

Dal 1848 ad oggi mancò, da parte del Senato, la convalida per circa ottanta senatori (20); vale a dire che quasi ogni anno, in media, il Governo del Re ebbe respinto dal Senato un atto di tanta delicatezza, qual'è un Decreto Reale, già firmato dal Re e reso a tutti noto, qual'è quello della nomina di un senatore. In una diecina di casi circa, la convalida fu respinta per apprezzamento sfavorevole sulla condotta morale e politica del nominato. In tali casi, il Governo del Re viene a trovarsi in una situazione peggiore di quella che toccava, rispetto alla nomina di un deputato, ad una qualsiasi consorceria locale o ad un partito elettorale. Ed invero, eletto un deputato a scrutinio uninominale, la Camera non poteva sindacare l'elezione che dal punto di vista della legittimità, senza poter discutere della valentia o probità dell'eletto. Nominato invece, dal Re, un senatore, la nomina dovrebbe essere soggetta ad un pieno riscontro di merito!

Oggi, il necessario prestigio del Governo, e l'opportunità di eliminare discordanze o conflitti, fanno ravvisare l'opportunità di temperamenti; un sistema opportuno potrebbe, verosimilmente, essere il seguente:

a) prima di promuovere le nomine, il Capo del Governo udrà, in massima, ed in via riservata, il parere di una speciale commissione senatoria (oppure la Presidenza del Senato);

b) dopo la firma del R. D. di nomina, il Senato esaminerà il D. stesso dal punto di vista della regolarità formale, e potrà inol-

(19) Questa tesi, del resto, è stata sostenuta da autorevoli giuristi di tendenza liberale; v., ad es., V. E. ORLANDO, *Principi di dir. cost.*, 1921, p. 187. La pratica del Senato è per altro evidentemente opposta; ed a tale sconfinamento ben si presta, come ha rilevato l'Orlando, il sistema di votazione a scrutinio segreto.

(20) Cfr. MAZZIOTTI, *L'esame dei titoli di ammissione dei nuovi senatori*, in *Rivista stor. d'Italia*, aprile 1928, p. 522.

tre rifiutare la convalida nel caso di mancanza *assoluta*, nel nominato, dei requisiti di legge, con decisione *motivata* (21).

L'attuale sistema si presta perfino a questa enormità: che un neo-nominato può essere bocciato, nel segreto dell'urna, per una diceria, per una calunnia, senz'essere in grado di potersi difendere, e senza che il Governo lo possa difendere. Per eliminare tale anomalia, l'autorevolissimo Sen. Mazziotti, nello scritto già citato, proponeva una modifica nel senso che Governo e *nominato* dovessero essere interpellati, nel caso di rilievi a carico del nominato stesso. Ma tale proposta non pare sufficiente: resta sempre l'inconveniente gravissimo di un riesame di merito a carico del Governo in una materia così delicata, quale quella della nomina di un senatore. Ad eliminare del tutto ogni spiacevole situazione, può a nostro avviso valere soltanto una più radicale riforma, che, del resto, avrebbe portata procedurale e secondaria; dato il tenore dell'art. 60 dello Statuto, essa agevolmente potrebbe essere introdotta in via di modifica del Regolamento del Senato.

(21) La garanzia della motivazione fu già suggerito dal CODACCI PISANELLI, in *Scritti di dir. pubb.*, 1900, p. 361; nello stesso senso v. un pregevole studio di GIACOMO LO JUCCO, in *Archivio giur.*, 1925, 280, 305.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A., premesso che l'art. 33 dello Statuto Albertino non è più in coerenza colla legislazione successiva, traccia i lineamenti d'una riforma, prendendo lo spunto dalla valutazione delle pubbliche cariche fatta nel R. D. del 1930 sulle precedenze a Corte.