
LA RIFORMA DEL SENATO ⁽¹⁾

I.

Fedele Lampertico, nel suo libro *Lo Statuto e il Senato*, cita parole scritte da me in questa stessa Rivista più di tre anni fa, e non ne par contento. Io, dopo avere affermato che « nè autorità regia, nè Senato, nè potere esecutivo mantenessero nessun loro diritto di rimpetto alla maggioranza della Camera dei deputati » aggiungeva rispetto al Senato, ch'esso « rileggeva ed approvava le leggi che la Camera gli mandava, per cattive che fossero. » Il Lampertico annota: « *Chiunque abbia letto questo studio — il suo — con animo imparziale avrà riconosciuto: 1° che non dissimili giudizi si sono portati sopra il Senato sin dai primissimi tempi dello Statuto; 2° che se allora il Senato non li meritava, non li merita adesso* (pag. 110).

Ora, io ho letto con attenzione il pregevole studio del Lampertico, ma non v'ho trovato punto dimostrato nè il primo punto, nè il secondo. V'ho trovato, invece, provato che il Senato, non per colpa dei senatori principalmente, ma dei Ministeri, soprattutto dal 1876 in qua, non ha compiuto l'ufficio suo, per modo che se ne dichiarar contenti esso stesso o possano chiamarsene contenti gli altri.

Citerò di ricambio lui, e più largamente ch'egli non ha fatto me: « *Non dobbiamo dissimularci*, scrive nella pagina seguente

(1) *Lo Statuto e il Senato*. Studio di FEDELE LAMPERTICO. — Roma, Forzani e C., tipogr. del Senato, editori. 1886.

a quella da cui ho citato dianzi, *che le leggi, bene spesso riducendosi per le cagioni generali, che già dicevamo, a grandi compromessi e transazioni d'interessi vari, più volte è avvenuto, che quelli, i quali erano naturalmente propensi a darvi appoggio, insieme ad altri, che sono disposti a favorire il Governo, soverchiarono più volte ogni più legittima e discreta opposizione.* » Così, dunque, a parer del Lampertico, si forma « di volta in volta » una maggioranza nel Senato; e si vede questa « *rendere impossibile al Senato l'esercizio delle sue attribuzioni più incontrastate.* » E s'ha l'effetto che « *allora uomini d'una autorità universalmente riconosciuta, e dagli Uffici del Senato chiamati a far parte dell'Ufficio centrale,* » rimangono « *soli nella loro opposizione* » e il Governo riesce a impedire al Senato « *di rinviare all'altra Camera persino leggi la cui dizione* » si riconosce *erronea e in perfetta contraddizione* « *coi propri intendimenti.* » (pag. 211).

Non si crederebbe; nelle parole mie censurate dal senatore, che doveva trovar confutate dallo studio di lui, non è detto nulla di altrettanto grave. Anzi il senatore ripete più in là « *crudamente il vero. Quando il deputato va a deporre la pallottola nell'urna, si conforta bene spesso nel pensiero, che alle imperfezioni della legge rimedierà la sapienza del Senato; è l'espressione dell'uso.* E molte volte questo è l'augurio che ad alta voce non si peritano di esprimere gli stessi ministri. Viene la legge in Senato e si vuole — cioè i ministri vogliono — che la legge si approvi nè più nè meno come al Senato è venuta dalla Camera dei deputati. » E il Senato, s'intende, cede.

Io potrei citare molte altre testimonianze dello stesso genere; ed avrò forse occasione di farlo più innanzi. Per ora mi fermo a queste. Che cosa vogliono dire? Vogliono dire che il Senato, per la composizione sua — per la composizione soprattutto di quella tanta parte del Senato, che davvero attende all'ufficio — non è in grado, a dirla altrimenti, d'incutere ai ministri che non ne vogliono tener conto, il rispetto delle attribuzioni sue, e con un virile esercizio di queste, mantenere realmente osservato l'articolo dello Statuto, che n'è il fondamento, quell'articolo 3, che dichiara il potere legislativo *collettivamente esercitato* dal Re, dal Senato e dalla Camera dei deputati. Se la parte del Re non è rimasta grande, quella del Senato s'è poco meno che obliterata. Si potrebbe rasso-

migliare a quelle membra dell'organismo animale, che, poichè ci sono, s'ha a dire, che a qualcosa servissero, ma ora servono poco meno che a nulla, anzi addirittura a nulla.

Dicevo, che questo si può affermare con più precisione non di tutto il Senato, ma di quella parte di Senato che attende all'ufficio. Giacchè, dalle tabelle aggiunte al libro, di cui ho fatto mio testo, appare che i senatori, se non s'è aggiunto qualcuno dopo chiusa la XV legislatura, sono oggi 315, ed erano 319 nel 1880; ora la media dei presenti nelle adunanze pubbliche del Senato, è stata dal 1874 al 1886 di 21 per cento, e non mai più di 33 per cento, e persino di soli 14 per cento. Il che vuol dire, che se questa piccola minoranza di senatori attivi non sa, nè può, per il modo in cui risulta composta, adempiere, a detta del senatore Lampertico, il dover suo, v'ha poi una gran maggioranza di senatori che restano del tutto inoperosi nelle lor case, e non si curano per nulla dell'ufficio conferito loro dal Re, e le più volte chiesto, implorato con grandi preghiere, commendatizie e scongiuri; da questo molto maggior numero il titolo è tenuto in conto di una mera onorificenza, buona a dare influenza a chi n'è insignito, a rendergli in più rispetti più comoda la vita, e soprattutto a fornirli di viglietti, che permettano di viaggiare gratuitamente da un capo all'altro d'Italia. Bisogna, però, aggiungere, per essere schietti, che può essere, anzi certamente lo spettacolo di quello che il Senato è ridotto a fare, è causa, che il numero dei senatori renitenti cresca, giacchè molti, non avendo in sè fiducia di potervi rimediare, si risolvono a non prendervi parte essi stessi. Di certo, il numero cresce; dalla I alla VII legislatura la media della presenza fu di 52, il massimo di 59, il minimo di 46; dalla VIII alla XI la media di 26, il massimo di 35, il minimo di 20. Ora se l'aumentare del numero degli inerti ha altre ragioni, ha anche senza dubbio quella che dicevamo; e ch'è, certo, la più onorevole, se non la più scusabile di tutte. Adunque così, a detta del senatore Lampertico, sta il Senato: i pochi, che ci vengono, non possono far bene; e i più non ci vengono.

Davanti allo scadimento di un grande istituto pubblico, si soglionó produrre negli animi due opposte disposizioni. L'una è: — tacciamo; chè la gente non se ne dovesse accorgere, e l'istituto cadere del tutto; — l'altra è: — parliamo; perchè coloro a cui preme, ci pensino; e provvedano a cercar mezzi di restituirlo nel vigore di

prima, o piuttosto in quello che gli spetterebbe per ragion di diritto e di utilità. — La seconda disposizione è solo efficace e vince. Non può, quindi, non esser lodata a parer mio, l'iniziativa del senatore Alfieri nella tornata del 16 dicembre 1881, in cui egli presentò al Senato la mozione, che la Presidenza nominasse *una Giunta di cinque senatori incaricata di redigere un indirizzo al Re, perchè facesse oggetto d'esame l'esercizio della regia prerogativa rispetto al Senato e vi portasse tutti i perfezionamenti compatibili con lo spirito e possibilmente con la lettera dello Statuto*. La mozione non ebbe per allora seguito; poichè il regolamento, come suole, tanto la *impedì* che l'*uccise*. Ma nella tornata del 31 marzo 1886 un senatore di molto minore autorità, l'Alvisi, interrogò il Presidente del Consiglio e ministro dell'interno, l'onorevole Depretis, se non fosse venuta l'ora di *pronunciare nel programma per l'elezioni una parola sulla possibile riforma del Senato*; e il Presidente rispose *non essere egli avverso a priori, di proposito deliberato, ad alcune riforme nell'organismo dello Stato ma, doverne venire la proposta dallo stesso Corpo*, in cui la riforma si dovesse fare. Le quali parole parvero, quindi, un invito a proporla; e di fatti, molti senatori si disposero a consultarsene tra di sé e v'invitarono altri con lettera a stampa dell'8 aprile. Nella riunione che tennero il giorno dopo, il senatore Cambray-Digny ebbe incarico di nominare una Commissione di sei senatori, la quale formulasse le precise proposte, che la riunione più larga avrebbe poi discusse e votate. Furon presentate tali proposte il 1° luglio di quest'anno: non sappiamo, che discussione se ne facesse; ma la conclusione fu questa, che la Commissione ebbe molti ringraziamenti, ma non quello che sarebbe parso il migliore, l'adozione di qualcuna delle conclusioni sue. La riunione, anzi, se ne cavò con uno di quegli ordini del giorno, come noi li chiamiamo malamente, che affermano molte generalità ragionevoli, ma non stringono nulla. (1) A ogni modo s'affermava di nuovo, che la

(1) Eccolo: « L'assemblea, ringraziando la Commissione dell'opera fatta ed accogliendo il concetto fondamentale della sua Relazione, che cioè possa e debba provvedersi a migliorare gli ordinamenti del Senato ne' limiti che sono loro sapientemente tracciati dallo Statuto, invita la Commissione stessa, perchè, aggregandosi all'uopo quelli elementi che crederà più opportuni, presenti delle proposte le quali tendano a sviluppare e a dare efficacia ai concetti contenuti nello Statuto in riguardo alla composizione del Senato,

riforma si dovesse fare, ma s'affermava anche che non si sapeva in che dovesse consistere.

Pure, dalla tornata del 21 giugno di quest'anno si sarebbe aspettato di più. In questa allo stesso senatore Alvisi era parsa buona occasione a muovere la quistione di riforma la discussione del bilancio di spesa per il Ministero dell' interno, e dai discorsi di parecchi senatori, che attenuarono, confermarono, continuarono le parole di lui, si sarebbe potuto arguire, che le idee fossero già più mature e sul tenore delle riforme e sul procedimento a seguire, che dall'ordine del giorno votato poi nella riunione privata non appare. L'onorevole ministro dell' interno, ch'era questa volta l'onorevole Crispi, si contenne, nelle dichiarazioni ch'ebbe a fare, negli stessi termini adoperati più di un anno innanzi dal suo predecessore, che durava del resto presidente del Consiglio. E fu prudenza tanto più notevole, ch'egli aveva già da privato scrittore combattuto la nomina regia dei senatori, e propugnata l'elezione di essi per parte degli stessi elettori che eleggono i deputati, ma a doppio grado ed in appositi collegi elettorali, opinione che non si può credere nè priva di ragioni, nè eccessiva, perchè, senza dire che ha illustri ed autorevoli esempi nel Belgio e altrove, è stata quella del conte di Cavour.

Intanto la sessione ultima del Senato, nei suoi due periodi, dal 10 giugno 1886 al 13 marzo e del 18 aprile al 12 luglio 1887 non ha punto mostrato, che nessuna delle magagne del Senato mostrasse disposizione a risanare, sia di quelle, delle quali esso ha la colpa, sia di quelle, molto maggiori di gravità e di numero, delle quali ha colpa il Ministero. In questo intervallo di tempo sono stati presentati al Senato 179 progetti di legge; ne ha piuttosto approvati che discussi 170. Di questi soli 7 gli erano stati presentati in iniziativa, tutti, eccetto due, di poca importanza. (1) E si badi che di questi

a riordinare, nello scopo di renderlo più efficace e confacevole alla sua alta missione, l'esercizio delle sue funzioni.

(1) Eccoli: 1° Aggiunta alla legge 8 giugno 1874, n. 1937, serie 2°, concernente l'ordinamento de' giurati ed i giudizi avanti le Corti di Assise. (Presentato al Senato il 12 giugno 1886. Approvato il 27 novembre 1886). 2° Modificazioni alla legge sull'istruzione superiore. (Presentato al Senato il 23 giugno 1886. Approvato il 23 gennaio 1887). 3° Modificazioni alla legge 4 dicembre 1858 sull'avanzamento nell'armata di mare. (Presentato al Senato il 20 giugno 1886. Approvato il 24 gennaio 1887). 4° Ordinamento del

sette appunto uno dei due che dicevo di maggiore importanza, trasmesso alla Camera, non è stato nè riferito nè discusso nè votato da questa; il che ha reso la fatica del Senato poco meno che vana. Certo quelli che il Senato non ha discusso, sono stati presentati in iniziativa ad esso e sono di grande importanza; (1) ma in quella stessa tornata del 21 giugno fu benissimo spiegato dai senatori al ministro dell'interno, che pareva volesse farne loro censura, come non era stato per colpa del Senato, che almeno quattro di quei progetti di legge non s'erano potuti discutere, bensì per colpa delle vicende e delle mutazioni dei Ministeri. Invece dalla Camera al Senato, nello stesso periodo sono stati trasmessi 163 progetti di legge; (2) e questi il

credito agrario. (Presentato al Senato il 29 giugno 1886. Approvato il 27 novembre 1886). 5° Perenzione d'istanza ne' giudizi avanti la Corte dei Conti. (Presentato al Senato il 27 novembre 1886. Approvato il 21 gennaio 1887). 6° Sulle servitù di passaggio, sui consorzi, sulla sicurezza de' lavoratori, e sulla polizia de' lavori nell'esercizio delle miniere, cave, torbiere, ed officine mineralurgiche. (Presentato al Senato il 20 novembre 1886. Approvato il 5 luglio 1887) 7° Modificazioni alla legge del 20 marzo 1865, n. 2248 sulla sanità pubblica. (Presentato al Senato il 2 giugno 1887. Approvato il 16 giugno 1887) — Il 2° non è stato discusso dalla Camera; e neanche il 6°, mi pare. Dico, *mi pare*, perchè i resoconti compilati rispettivamente dalle segreterie del Senato e dalla Camera dei deputati non riproducono sempre gli stessi titoli delle leggi; il che non è bene; per esempio, la legge n. 3 io devo supporre che sia quella, che nel resoconto della Camera è intitolata: *Modificazioni alla legge 4 dicembre 1858 sull'avanzamento nella regia armata*, adottata dalla Camera il 2 giugno 1887 (n. 4528).

(1) 1° Riforma dell'ordinamento giudiziario. *Pronto alla discussione, relatore senatore Costa*. 2° Modificazioni ai Codici di procedura civile e penale. *Pronto alla discussione, relatore senatore Costa*. 3° Modificazione alla legge sull'istruzione secondaria classica. *Allo studio presso l'Ufficio centrale*. 4° Sorveglianza e manutenzione delle strade comunali. *Allo studio presso l'Ufficio centrale*. 5° Riordinamento del Consiglio di Stato. *Pronto alla discussione, relatore senatore Finali*. 6° Disposizioni intese a promuovere i rimboscamenti. *Allo studio presso l'Ufficio centrale*. 7° Codice della pubblica igiene. *Allo studio presso la Commissione*. 8° Modificazioni alla legge sull'ordinamento ed a quella sugli assegnamenti del regio esercito. *Ritirato con regio decreto del 17 aprile 1887*. 9° Disposizioni a tutela della sicurezza esterna dello Stato. *In esame presso l'Ufficio centrale*. — I quattro progetti, ai quali si applica la ragione detta sopra, sono il 1°, il 2°, il 5° e il 7°

(2) Il resoconto dei lavori del Senato dà 170 progetti di legge discussi ed approvati da esso; di questi iniziati in esso sette; sicchè altri 163 gli sarebbero stati trasmessi dalla Camera. D'altra parte il resoconto dei lavori della Camera dà 180 progetti di legge approvati da essa; ora, come

Senato gli ha approvati tutti, senza modificazione di sorta, eccetto tre soli di assai piccola importanza con modificazioni di poco momento che la Camera ha accolto. (1) Ora, non si possono fare che due supposti soli; l'uno che il Senato ha inghiottito sì gran desinare di leggi, perchè gli comparse uscito dalla cucina, della Camera perfetto o quasi perfetto; l'altro che l'ha fatto, perchè, qualunque ne fosse il suo giudizio, la piccola assemblea che le ha votate, d'un 80 senatori al più, e la molto più piccola che le ha discusse o per lo più sentite soltanto leggere, non ha avuto modo nè lena di rigettarne, indugiarne, modificarne nessuna. Certo la seconda ipotesi n'è la vera. Talora la votazione segreta di più d'una di queste leggi è stata preceduta dalla votazione palese di qualche ordine del giorno, che manifestava gli scrupoli del Senato nell'accettarla; quantunque non ci sia rimedio meno razionale e meno efficace, e il Senato stesso l'ha toccato con mano, e più d'un senatore l'ha avvertito che di quegli ordini del giorno il Ministero, che v'assenti per trarsi d'impaccio più presto, non aveva poi tenuto nessun conto. Adunque, le leggi il Senato le vota assai spesso, non perchè buone, ma quantunque, allo stesso parer suo, cattive: e questo succede, perchè i Ministeri voglion così, e nel Senato attivo non v'è forza sufficiente oramai ad opporsi ad un volere qualunque del Ministero. E che questa forza vi manchi, non può essere se non l'effetto d'una causa sola; la dipendenza, in cui sono dal Ministero troppi senatori, o perchè impiegati in una o altra amministrazione o perchè creature sue; e forse d'un'altra:

di questi gliene sarebbero stati trasmessi cinque dal Senato, il numero di quelli che la Camera avrebbe trasmesso al Senato, ascenderebbe a 175; sicchè il Senato ne avrebbe lasciati non discussi nè votati 12. Ma non so quali sieno; nè m'è bastato l'animo di scoprirli, comparando gli elenchi. Le segreterie delle due Camere potranno dirlo. Certo, se non v'è errore, questi progetti che trasmessi dalla Camera al Senato, non sono stati votati da questo, devono essere, se ci sono, di ben poca importanza; e non s'intenderebbe, perchè non siano stati votati cogli altri nella foga degli ultimi giorni. Credo che le differenze derivino dall'essere nel resoconto del Senato registrati come uno solo, progetti di legge che il resoconto della Camera registra come parecchi.

(1) Istituzione di una cattedra dantesca. Seconda proroga del termine fissato dall'articolo 18 della legge 15 gennaio 1885 sul risanamento della città di Napoli. Aggiunte all'elenco delle opere idrauliche di seconda categoria.

quella natural flacchezza, che invade a mano a mano un'Assemblea, la quale si sente venir meno il terreno su cui si regge.

II.

Il male è riconosciuto da troppe parti, perchè non esista; e mi paiono molto strani quei senatori, che da una parte lo confessano, e dall'altra si lagnano che col parlare di riforme si confermi. Poniamo che sia stato poco prudente parlare di riforme: ciò non fa che non se ne sia parlato e non se ne parli; e gli scongiuri non bastano a cessarne il discorso. Vero, che invocare una riforma intanto scema credito; ma, per ricuperare il credito, una volta che la riforma si sia invocata, non v'è altro modo che farla. Ora, che riforma dev'essere?

Coloro i quali si occupano di riformare in parte o in tutto gli Stati, sogliono credere, che ciò che preme, è scuotere i congegni. Così a' più i quali hanno trattato e trattano le questione della riforma del Senato in Italia, sembra che questa debba consistere nel mutare il modo di nomina dei senatori: e non già perchè credono che così si avrebbero senatori migliori degli attuali, ma perchè credono, che dal lor modo di nominarli verrebbe più forza e più sentimento di forza alla Camera di cui farebbero parte, di rimpetto a quella dei deputati. Vedremo, se in uno o in altro di tali congegni proposti vi sia la virtù, che se ne spera. A ogni modo, io non sono inclinato a credere, che la vita stia nello scheletro; m'è parso sempre che, eccetto casi di estrema corruttela e il presente, certo, è tutt'altro che tale, la riforma efficace si compia, anzichè col variare qualche giuntura di ossa, col muovere lo spirito del paese, intorno all'istituto che n'ha bisogno, e penetrar-nelo e vivificar-nelo.

Ma qui è la principale difficoltà nostra. Lo spirito del paese, di certo esiste: ma come muoverlo? Sarebbe, di certo, l'ufficio della stampa politica. Ma la stampa, almeno la quotidiana, se togli uno o due giornali — ma a due, dubito che non ci s'arrivi — non è libera in Italia. La stampa è libera rispetto alla legge; ma è ligia e serva dei suoi bisogni, e degli uomini politici ai quali è addetta. Essa dovrebbe essere la parola del paese a questi; è la parola di questi al paese. Se deve parlare del Senato, non s'eleva a giudicarne

l'azione, secondo è conforme o no al carattere suo; ma lo grida patriottico o il contrario, secondo piace o no, e giova o no al Ministero che il giornale porta in palma di mano. Sicchè dalla stampa il paese in questo rispetto, come in tanti altri, non che essere diretto, è traviato; e invece d'unire influenze, atte a correggere e rinvigorire l'istituto, n'escono di quelle atte a guastarlo e indebolirlo peggio.

Ciò che la stampa politica quotidiana non vuol fare, gli scrittori privati non possono fare. La mia esperienza mi prova che nessun libro o opuscolo, di materia soprattutto politica, è atto a richiamare sopra il soggetto che tratta, una larga e seria attenzione, e a eccitare intorno ad esso una discussione ardente e feconda. Il pubblico italiano mostra avere un piccolissimo gusto di tutto quanto concerne l'organismo dei poteri pubblici. A ciascun italiano basta di ingegnarsi a cavare da quelli che ci sono, il maggior profitto che può per sè. Sicchè, davvero, libri o opuscoli sul Senato, come se ne sono letti molti e ne vengono fuori, non riusciranno, neanche se fossero eccellenti, a creare intorno al Senato un'atmosfera in cui si rinforzi e si ritemperi.

Siamo dunque, costretti a cercare soprattutto i rimedii nel giro di disposizioni di legge o di provvedimenti di governo, sperando, per attuarli, in ministri, ai quali, ispirati da un alto concetto d'interesse pubblico, piaccia d'avere ai fianchi un Senato meno comodo che non sia il presente.

Per ricercare quali queste disposizioni di legge o provvedimenti possono essere, bisogna prima fissare, che cosa oggi un Senato sia. Il primo movente della mozione dell'Alfieri citata dianzi fu questo, che, come la Giunta, che riferiva sulla legge elettorale del gennaio aveva per la prima avvertito, si credette vi fosse un'intima relazione tra l'allargamento del suffragio politico, e una costituzione del Senato, che deve a questo una maggior forza dirimpetto a quella, che da un più diffuso suffragio veniva sulla Camera dei deputati. Io non credo che questa relazione ci sia. Nel Belgio il Senato è elettivo, e il suffragio è più ristretto che in qualunque altro Stato costituzionale. In Prussia il suffragio è universale e il Senato non è elettivo. Il vero è che più è esteso il suffragio, ond'esce la Camera dei deputati, e più è difficile costituire un'altra Camera, che le serva di freno e di contrappeso, o a uno qualsiasi degli altri fini, per cui si suol dire, che un'altra Camera ci deve essere.

In somma, più diventa democratica la Camera dei deputati, più è in grado di presumere ch'essa rappresenti *tutto* il popolo e più ci si deve aspettare che non soffra contraddizione al voler suo, una volta formato ed espresso. Se la Camera dei deputati ha vita da una indistinta totalità di elettori, da poco meno che tutta intera la cittadinanza raccolta nei collegi, non può avere un'autorità che la pareggi, nessun'Assemblea che si fondi sopra una parte di elettori, o sopra suffragi, attraverso i quali la volontà di elettori si manifesti meno immediatamente, liberamente, direttamente. Quest'altra Assemblea che si pretende per soprappiù d'essere un Senato, e superiore alla prima, parrà un'oligarchia alla Camera eletta per il voto di tutti. Peggio se i membri di quest'altra Assemblea devono avere proliferazioni di senno e di capacità, che i primi non hanno. Sarà questa una seconda cagione perchè la democrazia orgogliosa della Camera dei deputati disdegni e non tolleri l'aristocrazia paurosa della Camera, dei senatori. Dicevo paurosa; e così sarebbe. Avremmo il Senato; ma a un patto, che nessuno degli ufficii del Senato sarebbe adempiuto. Così in più d'un paese monarchico si son viste e si vedranno rimanere le monarchie.

Forse, l'affermazione mia di dianzi che nessuna relazione vi sia tra l'allargamento del suffragio e la costituzione del Senato va temperata così: che, cioè, quanto più s'allarga il suffragio da cui è eletta la Camera dei deputati, tanto meno un Senato elettivo è possibile.

Che cosa, oggi, è o può essere in realtà il Senato? Se il principal contrassegno di un'Assemblea politica è questo ch'essa possa col voto suo disfare e rifare il Ministero, il Senato non è più tale, o almeno non lo è nel grado in cui è tale la Camera dei deputati, non lo è, che nel grado in cui è tale una Camera di deputati in un regime non parlamentare, ma meramente costituzionale, come, per esempio, il prussiano. Certo, nè il Senato nè la Camera dei deputati del Congresso degli Stati Uniti disfà o rifà un Ministero; ma costà il potere esecutivo deriva immediatamente dal popolo, e sta di finco al Congresso, non dietro di esso. Nel regime parlamentare, secondo il tipo inglese a cui si confà il nostro, l'Assemblea, che non ha mai avuto, o, nella coscienza sua e del paese, ha smarrito il diritto d'influire col suo voto nella composizione del Governo, non è politica quanto e come un'Assemblea che conserva questo diritto.

Ed è ammesso anche che un Senato non potrebbe alla lunga respingere una legge, che la Camera dei deputati volesse. Se il Re fosse anch'egli contrario alla legge, potrebbe, quando trovi ministri che consentano con lui, sciogliere la Camera dei deputati, ma se gli elettori rimandassero la stessa, o ne mandassero una, che, rispetto alla legge, convenisse colla precedente, sarebbe, non costituzionale, ma pericoloso persistere a rifiutarla, e non si dovrebbe, certo, se non in un estremo caso. L'ufficio ordinario del Senato è di correggere le leggi che la Camera gli trasmette, e darle modo di ripensarci; ovvero, di prepararle quelle, che, come bisognose di maggiore competenza e di più tranquilla e seria discussione, il Ministero gli commette, o inizia esso stesso. Tutti vedono e sentono, che uno dei principali difetti del sistema parlamentare è la grande incompetenza dei ministri, talora, e dei deputati, spesso, nell'opera delle legislazioni: incompetenza grande, sì perchè la pratica manca agli uni e agli altri, sì perchè manca loro la tecnica di ciascuna materia legislativa, e sì ancora e soprattutto perchè sono influiti da correnti di opinione politiche e passeggiere. Questa competenza spetta soprattutto a un Senato di averla, e di darne prova. Dico di darne prova; giacchè averla non basta. Se talora le Giunte ragionano con molta dottrina e di bilanci e di leggi, e poi le votazioni seguono, come se nessuna osservazione fosse stata fatta, è competenza che non serve. La competenza che serve, è quella che si mostra coi voti, ed è accompagnata dalla fiducia, che il voto conforme a coscienza è solo adatto a indicare. La fiducia deve essere tanta, che ispiri a ciascuno la risoluzione di compiere il dovere proprio, senza pensare con che e con quanto effetto lo faccia.

Ora, a quest'ufficio bisogna autorità di grado e di dottrina e indipendenza di posto e di carattere. Il senatore Lampertico, dottissimo, non cita nel suo libro e però, si direbbe che ignora un detto di Montalambert, che mi pare la migliore sentenza che sul soggetto presente si sia pronunciata: *Pour que le Sénat soit quelque chose, il faut que chaque sénateur soit quelqu'un*. L'autorità del Senato, a dirla altrimenti, non è che la somma delle autorità proprie dei singoli uomini che lo compongono. Nello studio del Lampertico, v' hanno molte tabelle utili; una sarebbe più utile di tutte; quella dei nomi di senatori morti via via dal 1848 sinoggi confrontati coi nomi dei senatori che si sono andati surrogando loro via via. Si potrebbe facilmente giudicare se la somma dell'autorità

di questi secondi nomi è pari a quella dell'autorità di quei primi. Se è pari, cerchiamo altre ragioni della necessità d'una riforma del Senato; se non è pari, questa basti.

L'autorità che deriva dai servigi resi allo Stato, dalla lunga esperienza, dall'ingegno, dalla dottrina, è l'ultima contro cui la democrazia ricalcitra, quantunque anche contro essa infine ricalcitri. Quest'autorità, che non si scompagna mai o di rado da una pari dignità di condotta e da una grande indipendenza di crattere, è quella che bisogna soprattutto salvare nel Senato, se si vuol mantenerne l'utilità. Ora, nessun sistema elettivo è atto a mantenergliela.

Noi vediamo, quanto un suffragio, diretto, immediato, largo è adatto a mantenerla alla Camera dei deputati. E non è chiaro a tutti ch'essa ha molto più potere, che autorità? Ch'è assai più temuta che rispettata? Un suffragio, comunque si combini, ristretto, a due gradi, con diverso collegio, non può alla prima e alla lunga, eleggere uomini, soprattutto onorevoli, per le qualità che dicevo. Sarà, prima o poi, corrotto da influenze diverse. Lascierà prima o poi per terra, le menti più elette del paese, le coscienze più fiere, più intemerate: e poichè elegge a tempo, lascerà i senatori, come sono i deputati, soggetti alla peggiore delle servitù, alla servitù degli elettori, a seguire quelli, che son presunti averlo scelto a guardare. Il Senato elettivo, comunque eletto, sarà una Camera dei deputati debole, senza nessuna della qualità che gli devono appartenere in proprio, e con tutte le cattive qualità, che in una Camera dei deputati non è possibile, che prima o poi non s'insinuino.

Il problema è questo: avere il Senato supremamente autorevole. Così, i ministri lo rispetterebbero: e lo rispetterebbe, eccetto in casi di gran commozione pubblica, la Camera. Così, i diritti e gli ufficii che lo Statuto gli assegna, li conserverebbe tutti; e non rischierebbe, come rischia ora, di vederseli sottratti dalla Camera, — più per opera dei ministri che per volontà di questa stessa — ed esso impotente a difenderli.

Di quello che l'autorità sia e come si mantenga i Romani furono i maestri: che intesero meglio di ogni popolo antico come dovess'essere costituito un corpo in cui l'autorità, qualunque fossero le vicende del suo potere immediato, continuasse a risiedere. Due modi, almeno dacchè si fu sviluppata la libertà popolare, vi furono per entrare nel Senato Romano, la più illustre delle assem-

blee che portarono questo e quella onde è stato trasmesso a ogni altra; l'uno esservi nominato dal censore, l'altro, avere esercitato una magistratura che vi desse diritto. Il censore aveva obbligo di nominarvi i cittadini migliori; e la nomina fatta ogni quinquennio, era a vita, purchè uno non si rendesse indegno dell'onore e dell'ufficio, nel qual caso il censore stesso aveva ogni quinquennio il diritto di cacciarlo via. E questo diritto esisteva anche rispetto a quelli, che la magistratura ricoperta portava per sè stessa in Senato. Le quali due vie di pervenirvi restaron le sole, anche quando la repubblica si mutò in imperio; giacchè al principe, come tale, non appartenne altra facoltà in ciò, se non quella che gli veniva dall'ufficio che rivestiva di censore. E certo, al Senato rimase tanta autorità, dirimpetto a' Comizii popolari, che possiamo non ostante le molte differenze ragguagliare alla nostra assemblea elettiva, se poi dirimpetto agl'imperatori e alle legioni, che tempi di corruttele e di abiezione tristissimi e dentro il corpo stesso e fuori non bastarono a levargli in tutto autorità e credito, anzi di tratto in tratto sin quasi agli ultimi anni dell'impero sconquassato e cadente ne mostrò tanto, che par quasi incredibile e maraviglioso. Dov'è la radice di un consesso così durevole? In questo, che il diritto che veniva dalla magistratura ricoperta, era per sè cagione, che il senatore ascrivesse a sè il posto conseguito; e il diritto che veniva dalla nomina del censore, suggellava agli occhi della cittadinanza il valore della persona che n'era onorato. D'altra parte, la libertà del censore nel nominare chi gli pareva, faceva, che in lui fosse grande la responsabilità e la sentisse tale; e insieme, perchè il censore, dopo quello e alcuni altri atti, cessava, l'eletto per tal modo non si teneva legato a lui, non si credeva in obbligo nè aveva modo di comportarsi come sua creatura. E infine la pratica degli affari doveva esser grande in uomini, che, posti così alto nella stima pubblica, non potevano rimanere nell'ufficio se non continuando a meritarlo, e non vi erano giunti, se non dopo avere atteso per lunghi anni a' pubblici affari o avere acquistato riputazione di poterlo fare, e a cui non era lecito di riporre la dignità nell'ozio, e di trarre dall'onore conferito loro dallo Stato il vantaggio di non adempirne i doveri.

So quanta parte di questo esempio non è imitabile; e so ancora, come, non ostante congegni così in genere buoni l'istituzione ebbe pure periodi di gran debolezza e corruzione. Nessuna

cosa umana e per nessun mezzo n'è salva. Pure qualcosa di imitabile v'è; e quanto è tale, su nessuna costituzione di Senato s'innesta meglio, che su quella che il nostro Statuto vuole.

Tutti sanno quale questa costituzione sia: il Re nomina i senatori. L'ufficio è vitalizio; il numero non è limitato. Pure il diritto di nomina del Re è soggetto a due condizioni; non può nominare persone che abbiano meno di quaranta anni; non può nominare persone, che non appartengano a una o a più di ventuno categorie. (1)

Le categorie sono abbastanza larghe e numerose, perchè al Re resti facoltà ampia di scelta; eppure, basta che vi sieno, perchè al Senato appartenga una revisione della nomina, e il giudizio se la nomina non esca fuori di esse. Sicchè si può dire, che sino a un certo punto, si combina il diritto di nomina del Re con un diritto quasi di coortazione per parte del Senato.

Le categorie formulate, com'era naturale, in conformità dell'ordinamento amministrativo dello Stato nel tempo che lo Statuto fu pubblicato e scritto, hanno ricevuto via via quella diversa applicazione, che le mutazioni dell'ordinamento stesso hanno subito

(1) Per chi non avesse lo Statuto davanti, riproduciamo qui l'art. 33:

« Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'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 6 anni di esercizio. 4° I ministri di Stato. 5° I ministri segretari di Stato. 6° Gli ambasciatori. 7° Gli inviati straordinari, dopo 3 anni di tali funzioni. 8° I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera de' conti. 9° I primi presidenti dei Magistrati d'appello. 10° L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il Procuratore Generale dopo 5 anni di funzioni. 11° I presidenti di classe de' Magistrati di appello, dopo 3 anni di funzioni. 12° I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera de' conti dopo 5 anni di funzioni. 13° Gli Avvocati Generali o fiscali generali presso i Magistrati di Appello dopo 5 anni di funzioni. 14° Gli ufficiali generali di terra e di mare. Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da 5 anni quel grado di attività. 15° I consiglieri di Stato dopo 5 anni di funzioni. 16° I membri de' Consigli di Divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza. 17° Gli Intendenti generali dopo sette anni di nomina. 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 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. »

dal 1848 sinoggi. Se il Senato fosse lasciato più libero o avesse usato più della sua libertà avrebbe fatto il medesimo rispetto al § 21; cioè, via via che il sistema d'imposta è mutato e le imposte sono cresciute, avrebbe accresciuta la quota d'imposta, stata necessaria ad abilitare al Senato.

Se l'Italia non possedesse in quelle ventuno categorie un trecento persone di riconosciuta e rispettata autorità, che raccolte insieme dessero per sè valore al consesso di cui fanno parte, sarebbe da disperare del paese. Ma l'Italia le ha, di certo; ciò che manca, è chi sappia e voglia trovarle.

Il Re, dice lo Statuto, deve trovarle, e non v'ha, senza dubbio, ufficio più degno, più proprio del Re in un regime parlamentare. Egli è il solo nello Stato, che, pure curando il buono indirizzo del suo governo, stia e si senta ed è sentito di sopra a' partiti che l'agitano ed aspirano a guidarlo. Egli è il solo, chiamatovi naturalmente a riguardare, sciolto da ogni ombra di parte, da ogni colore al perturbatore e ingannatore, il merito, la virtù dell'ingegno e dell'animo e premiarlo e adoperarlo. Dicevo, proprio ufficio del Senato essere oggi la revisione dell'opera legislativa della Camera e il sindacato amministrativo del Governo, senza pretendere l'efficacia politica di quella su questo. Come il Senato, quindi tanto meglio opera quanto più nell'esercizio della sua funzione è lontano da ogni spirito di parte, così il Re è il più adatto a comporlo, perchè è libero sostanzialmente da ogni spirito di parte egli stesso. Si può dire, che il Senato effettua nell'opinione sua di revisione e di sindacato, così e sin dove gli spetta, il criterio stesso del Re nel comporlo.

Ma se al Re s'addice così bene, così appropriatamente, per le ragioni che dico, la nomina dei senatori, è naturale, ch'egli si dovrebbe circondare d'un Consiglio per farlo. Per quanta sia l'attenzione d'un principe a seguire il movimento intellettuale ed economico del paese, non è possibile, che ve ne ponga tanta da bastare lui solo a ricercare e trovare chi più vi si segnali. Quale dev'essere questo Consiglio?

Oggi s'è introdotta questa pratica nei paesi latini parlamentari — son rimasti, del resto, solo due — che unico consiglio del Re deva e possa essere il Consiglio dei ministri, quel Consiglio che il Re nomina e dimette ad arbitrio dei voti delle Camere,

è che rappresenta la maggioranza di queste. Ora, questa dottrina è falsa; e la consuetudine che n'è nata, è causa, che il Re, che secondo lo Statuto, deve nominare i senatori, non ne nomina in realtà neanche uno, ma appone semplicemente la firma sua alla nomina che il ministro gli propone.

Sicchè questa prerogativa è stata affogata, ingoiata dal Gabinetto, come ogni altra. Non è parsa un'eresia giorni sono, che il Re potesse non sanzionare una legge, e supremamente, audacemente incostituzionale fargliene richiesta? Ai Re di Stati parlamentari fa comodo rinunciare praticamente all'esercizio della prerogativa, rimettersene d'ogni cosa a' ministri; ma giunge il giorno — e talora all'improvviso — che le monarchie parlamentari, così spogliate di mano in mano d'ogni lor propria iniziativa, naufragano.

Noi abbiamo convertita la dottrina inglese, che il Re non può peccare, in quest'altra che il Re non può fare, una dottrina che vale che il Re di quello che faccia, non risponde lui, ma altri il quale vi ha acconsentito, per lui, in quest'altra, che il Re non ha nulla a fare, altro che ad applaudire o ad essere applaudito. Ma i Re che non possono fare, in breve o alla lunga si scopre che possono non essere; e gli applausi cessano: e si ricordano di averne avuti, leggendo di quelli che in lor vece salutano altri.

E quando così la prerogativa del Re di nominare i senatori è abbandonata in tutto al Ministero, succede, che la composizione del Senato muta affatto carattere. La nomina a un'Assemblea, il cui carattere politico è così impallidito è fatta soprattutto per una ragione politica. Un motivo, che se non è in tutto illegittimo, è pure eccezionale, diventa il principale della scelta. Giacchè si può dare, che, come in Inghilterra per il *bill* di riforma elettorale nel 1832, il Re debba acconsentire di aggiungere al Senato tanti senatori, quanti occorrono perchè passi una legge di una estrema necessità politica, alla quale il Senato, così com'è, è avverso; ma non può il motivo generale, perenne, quasi unico della nomina dei senatori, formare in Senato una maggioranza ligia al Ministero. Quando ciò succeda, l'autorità del Senato, se anche non paia tutta spenta, subito, è in realtà spenta, e la morte almen morale segue d'avvicino la malattia. Ora, da quel motivo eccezionale diventato così prevalente e quasi assoluto, nascono tutti i mali del Senato, tutti quei mali a' quali si cerca rimedio.

Allora, i Ministeri nominano senatori non i deputati, che sono ancora operosi e accreditati nella Camera, ma quelli, per lo più, che gli elettori hanno rigettato e nel cui collegio sperano possa riuscire un amico loro; ovvero gli svogliati d'ogni lavoro o desiderosi di vita pubblica più comoda e più tranquilla, o più pieni di vanità o più insistenti a voler essere messi al sicuro; in somma, passa alla Camera alta, lo scarto di quella che si dice bassa.

Il medesimo più o meno ha luogo rispetto a tutte le amministrazioni dello Stato. I Ministeri, di solito, scelgono non i migliori, ma i più ligi ad esso. La nomina a senatore non è effetto, molte volte, d'una concordia di opinioni tra il Ministero e l'eletto, ma n'è la causa. Chi è nominato, si crede vincolato a chi nomina. I senatori diventano i clienti dei ministri. Come, nelle più delle categorie, l'entrata in Senato non dipende dall'aver rivestito una magistratura, ma dalla scelta del ministro tra i molti che la rivestono, e, dall'altra parte, in più d'una di tali magistrature v'è ancora luogo a promozione, il senatore si sente legato al Ministero, sì per il favore della scelta e sì per la speranza della promozione. È notorio che oramai, se un Ministero potesse temere un'opposizione al Senato da mettergli a pericolo una legge che gli preme, gli basterebbe un giorno per chiamare in Roma dalle prefetture, dai tribunali, dalle cattedre, tanti senatori quanti gli occorrerebbero e più ancora per sopraffarla. Il peggio strazio è fatto delle categorie ultime; giacchè c'è pure una virtù di rappresentanza e una efficacia d'influenza nelle ricchezze; ma i Ministeri se ne servono per sciegliere a senatori quelli, che, non avendo altro titolo, hanno almen quello di non essere troppo poveri.

Ed è naturale, poi, che in un Senato composto così accada tutto quello, che il senatore Lampertico dice nelle parole citate da lui a principio di questo scritto. È meraviglioso, anzi, che non accada peggio. Un corpo politico non ha altra difesa dei propri diritti che in sè medesimo. I ministri possono tutti ripetere di volerli rispettare, promettere di rispettarli; e dirlo di buona fede; ma in realtà, se non vi sono sforzati, non lo fanno. Se non vi sono sforzati preferiscono accumulare leggi nella Camera dei deputati, e presentarle poi in un mucchio al Senato; allargare le competenze della Camera dei deputati, e restringere quelle del Senato. Lasciando interpretato largamente l'articolo 10 dello Statuto, che vuole presentati prima alla Camera dei deputati soli i progetti di legge che

importano *imposizione di tributi, approvazione di bilanci e dei conti dello Stato*; ottenere per votazione di bilancio stanziamenti di fondi, che si dovrebbero chiedere per legge, e così via via. È nella natura delle cose, tanto più che da simili abusi non potrebbe trattenere un Ministero se non sola una vera e profonda e sincera cognizione di quello che sia il regime parlamentare, e come si deve condurre, perchè duri, cognizione che non ha avuto se non il Cavour, il quale l'ha praticata anche e poi il Minghetti che non l'ha praticata sempre. O che si vuole! Pensino i senatori, che prima d'essere ministri, sono stati i più clamorosi contro la mala condotta dei Ministeri verso il Senato, diventati ministri non solo non fanno diversamente, ma fanno peggio. È, ripeto, nella natura delle cose.

Le forze politiche tanto valgono, quanto mostrano di valere. Ed il patriottismo di ciascuno sta non nel lasciarsi sopraffare, come per ispirito partigiano si sente dire ora dagli uni, ora dagli altri, ma nell'impedire d'essere sopraffatti. Giacchè, ove operino altrimenti, apparecchiano la distruzione delle istituzioni, che era loro obbligo di mantenere, e che s'immaginavano, forse, colle loro mollezze di mantenere.

Concludo.

La riforma del Senato non s'otterrà mediante nessuna modificazione più o men grave di articoli dello Statuto, nè la richiede. Verrà, invece, naturalmente ed efficacemente da una più perfetta osservanza dello Statuto, che da molti anni in qua, soprattutto, non si vede. Verrà dal rinvigorimento della prerogativa regia, rinvigorimento, del resto, necessario non solo in questo. Verrà dalla diminuita ingerenza del Gabinetto, pericolosa soprattutto, perchè si esercita sotto il coverchio della prerogativa, e si libera così da ogni censura. Verrà, in somma, dall'autorità che per la qualità delle persone scelte a comporre il Senato, si raccoglierà in questo, se dev'essere, di fatti, come è in parole il primo corpo dello Stato. E queste generalità qui mi bastano, nè m'occorre entrare nelle più minute quistioni circa il modo, in cui il Consiglio che aiuti il Re a nominare i senatori dev'esser composto. Meglio un Consiglio di senatori stessi, uno per ciascuna categoria.

Certi, a sentire proposto, augurato, previsto da me un rinvigorimento di prerogativa regia, avranno riso. Io non credo che

hanno riso a ragione. Se io leggo bene nell'avvenire non mi pare che le monarchie periranno, neanche le parlamentari, se si correggono. Che se non si correggessero, delle due parti cui esse si compongono, monarchie e parlamenti, piuttosto i secondi periranno che le prime. (1)

BONGHI.

(1) Ci par bene di riferire qui l'ordine del giorno proposto dal senatore Carlo Alfieri nella tornata del 16 dicembre 1881:

« Affermando la piena armonia della propria potestà legislativa colla più ampia libertà popolare al pari che colla stabilità e maestà della monarchia costituzionale;

« Riconoscendo il valore precipuo della propria costituzione, nella base di categorie per le quali è aperta la via al senatoriato a tutti i cittadini, sotto condizione di rappresentanza evidente in essi di attitudini politiche superiori, o di servizi eminenti resi al Re ed alla patria;

« Convinto che di fronte al suffragio allargato ed all'accrescimento di autorità che ne deriva alla Camera de' Deputati, occorre mantenere al Senato adeguata partecipazione allo esercizio del potere legislativo;

« Il Senato invita il Governo del Re a raccomandare alla Maestà Sovrana di prendere a revisione l'esercizio della regia prerogativa rispetto al Senato, al fine di portarvi tutti quei perfezionamenti compatibili collo spirito e possibilmente colla lettera dello Statuto; i quali valgano:

« a) a rendere vie più evidente la genuina rappresentanza significata dal sistema delle categorie;

« b) ad assicurare, anche per l'avvenire, la piena indipendenza del Senato;

« c) a rendere l'opera del Senato più estesa e più efficace nella patria legislazione;

« Affida alla Presidenza la nomina di una Giunta di 5 senatori, incaricata di redigere un indirizzo al Re conforme alle massime dianzi esposte;

« e passa alla discussione degli articoli della legge per la riforma elettorale. »
