
I LAVORI DEL SENATO

È pensiero e desiderio generale — confidiamo poter affermare che è pensiero e desiderio *unanime* — dei membri del Senato, che i suoi lavori abbiano a procedere colla continuità e regolarità necessarie a rendere sempre più elevate e proficue le discussioni dell'Alto Consesso. Si tratta non solo di porre il Senato in grado di adempiere nel miglior modo — dentro i limiti della lettera e dello spirito dello Statuto — alle sue funzioni politiche: ma anche di assicurare una assidua collaborazione, tecnica e politica, da parte del Senato, alla legislazione italiana, che spesso esso illustrò con dotti lavori e con discussioni che onorano la tribuna parlamentare.

Or bene su questo terreno non di rado si manifestano desiderii, di cui non è possibile non tener massimo conto. A questo proposito ci sia consentito di ricordare le seguenti nobili parole di quella bella e patriottica figura, che fu Gaspare Finali, che nella tornata del Senato del 26 febbraio 1914, così si espresse:

FINALI. Ho chiesto la parola non per entrare in merito alle comunicazioni del Governo, ma per accennare ad una cosa che interessa grandemente il Senato, in nome del quale oggi, essendo io il più anziano di nomina, credo di poter prendere la parola.

Oggi compie il terzo mese dacchè è incominciata la nuova legislatura ed il lavoro del Senato, lo sapete tutti, si riduce in tali termini che nessuno di noi, conscio della dignità del Corpo cui apparteniamo, può esserne lieto. (*Benissimo; approvazioni*).

Io ho sentito leggere una lunga lista dei progetti di legge che ci sono stati presentati; osservo che quasi tutti, meno l'ultimo presentato dall'onorevole ministro della pubblica istruzione, vengono a noi già approvati dalla Camera dei deputati. E questi progetti, non tutti appartengono a quella categoria alla quale (secondo l'articolo 10 dello Statuto) debbono con precedenza essere mandati alla Camera dei deputati, i quali sarebbero semplicemente quelli relativi ai bilanci e alle leggi d'imposta.

Io debbo ricordare che una Commissione nominata dal Senato aveva proposto una disposizione la quale assicurasse il giusto ed equo riparto dei progetti fra i due rami del Parlamento; ma le proposte di questa Commissione o non ebbero l'adesione del Senato o non furono eseguite.

Io prego l'onorevole nostro Presidente di mettersi d'accordo col Governo affinchè non si abbia da ripetere, nel corso di questa Legislatura, il fatto che io deploro, vale a dire che si possa coll'azione negativa del Senato sempre più popolarizzare quella frase la quale chiama *Parlamento*

soltanto la Camera dei deputati, ed ottenere che noi abbiamo una quantità di lavoro, che ci permetta di adempiere convenientemente le nostre funzioni legislative. (*Vive approvazioni*).

Alle nobili parole del Senatore Finali si associò giustamente il generale Lamberti, che providamente invocò la presentazione del progetto di legge per l'assicurazione contro gli infortunii dei contadini, e della quale l'on. Senatore Conti si era fatto benemerito iniziatore. Ed è inutile dissimulare che tali osservazioni trovarono largo — speriamo *unanime* — eco di adesione nell'Assemblea.

La guerra ha naturalmente aggravato questo stato di cose e così, a causa di essa, si è giunti ad una situazione che per consenso comune richiede pronti ed adeguati rimedii, come più volte venne additato in pubbliche discussioni dentro e fuori dell'Aula senatoriale. Oramai nei vari Stati belligeranti — tranne in Austria — la vita parlamentare tende a riprendere un andamento normale. Sarà questa anche per l'Italia, la migliore affermazione della compattezza dello spirito pubblico fino alla pace vittoriosa. E così è indispensabile avvenga anche per il Senato.

*
**

Tranne qualche lacuna, a cui sarà accennato più oltre, il Senato ha un ottimo Regolamento, da cui riluce chiaramente il proposito dell'Alto Consesso di voler adempiere regolarmente ai propri doveri costituzionali.

L'art. 10 di detto Regolamento sotto il titolo di *Attribuzioni del Consiglio di Presidenza* contiene una disposizione che non ricordiamo aver incontrata nelle norme che regolano i lavori di altre Assemblee e la cui doverosa osservanza da sola basterebbe ad imprimere ai lavori del Senato ogni desiderabile miglioramento. Quest'articolo così suona:

Art. 10: Il Consiglio di Presidenza attende, sotto l'alta direzione del Presidente, al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione, con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua.

Queste disposizioni sono così chiare, precise ed esaurienti che basterebbe evidentemente la retta loro applicazione per dare legittima soddisfazione alle più giuste e fondate aspirazioni del Senato, di essere cioè messo in condizioni di adempiere regolarmente al proprio *ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione*.

L'articolo in esame determina in modo preciso che il Consiglio di Presidenza è l'organo a cui spetta provvedere al *regolare andamento dei lavori del Senato*. Così il Regolamento assegna al Consiglio di Presidenza una responsabilità a cui esso non può e non deve sottrarsi senza venir meno ai suoi doveri verso l'Alto Consesso. Ma il Regolamento va ancora più in là: esso prescrive tas-

sativamente al Consiglio di Presidenza il modo ed il fine delle sue attribuzioni. Altro quindi non resta che la loro pratica attuazione.

Quali possano essere le norme di questa pratica attuazione, ci pare cosa di evidenza intuitiva. Il modo migliore per un'Assemblea di compiere il suo ufficio legislativo e soprattutto di esercitare il riscontro degli atti dell'amministrazione è di sedere. Ne viene quindi di necessaria convenienza che ogni chiusura del Senato nel periodo dei lavori parlamentari toglie ad esso ingiustamente il modo di adempiere alle sue funzioni essenziali. Deve perciò essere principio indiscusso ed indiscutibile che *le due Camere siano sempre convocate contemporaneamente nello stesso giorno*, altrimenti viene meno all'una di esse la possibilità di *compiere il suo ufficio*. Ricordiamo le nobili parole dell'on. Boselli nella seduta del Senato del 28 giugno 1916: «Alla riedificazione di molta parte del riordinamento dello Stato concorreranno *del pari* il pensiero ed il lavoro delle due Camere (*Applausi*). Con un medesimo entusiasmo esse deliberarono la guerra italiana e spetta ad esse medesimamente di compiere l'opera riformatrice per tutta la Nazione redenta» (*Benissimo*).

Or bene quale concorso potrebbe dare il Senato se venisse meno persino la sua convocazione regolare e tempestiva?

Prescrive inoltre il Regolamento che essa avvenga con le minori *interruzioni possibili* e per poco che lo si voglia l'osservanza di questa disposizione non può che apparire facile. La massa del lavoro parlamentare è tale che basta la più elementare equità nella distribuzione del lavoro stesso per assicurare al Senato ogni desiderabile regolarità e continuità. Vuole anzi il Regolamento che il Consiglio di Presidenza debba conseguire dal Governo *i mezzi opportuni*, cosicchè è evidente che ove essi manchino si debba pubblicamente e nettamente accertare a chi ne incomba la responsabilità.

Sempre a termine del Regolamento il Senato dev'essere chiamato a lavorare *in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua*. È quindi evidente che sono in flagrante violazione del Regolamento quelle convocazioni del Senato *all'estremo limite*, in cui si affollano in pochissime sedute progetti numerosi ed importanti, quando manca in modo assoluto ogni possibilità di discussione non solo proficua, ma seria. Tali sono le convocazioni con ordini del giorno infiniti, fatte poco prima delle vacanze del Natale o della Pasqua, oppure della fine dell'anno o nel tardo estate, nel luglio, prima delle vacanze. Tali sedute non solo appaiono lesive del regolamento, ma anche di ogni libertà di discussione, che è il primo attributo di ogni Assemblea politica.

Per conseguenza non v'ha che a sperare e ad invocare la esatta e corretta applicazione del Regolamento per assicurare al Senato ogni giusta e desiderata normalità di lavoro, che deve essenzialmente concretarsi in questi punti:

convocazione simultanea delle due Camere;

iscrizione all'ordine del giorno, nelle tornate precedenti le vacanze, dei soli progetti indispensabili di proroga, di leva o di ordine pubblico, rinviando l'esame di ogni altro disegno « a condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua »;

applicazione normale dell'art. 21 del Regolamento secondo cui — tranne il caso di dichiarazione d'urgenza, che dovrebbe essere assolutamente eccezionale — ogni relazione debba essere *stampata e distribuita a tutti i Senatori 48 ore almeno prima dell'apertura della discussione.*

*
**

Una lacuna presenta indubbiamente ancora il Regolamento del Senato, e consiste nella mancanza di disposizioni che regolino la materia delle *interrogazioni* e delle *mozioni*.

Le une e le altre hanno origine sostanziale dal Parlamento inglese e sono di una utilità pratica indiscutibile. Nulla meglio della *interrogazione*, soprattutto verbale, si presta per porre un'Assemblea in grado di adempiere al «riscontro sugli atti dell'amministrazione». Alla sua volta, la *mozione* contenendo un'affermazione positiva circa un determinato atto di Governo esprime un giudizio intorno ad esso ed invita l'Assemblea a pronunciarsi al riguardo. L'interrogazione e la mozione sono quindi il complemento indispensabile dell'*interpellanza*, che già è inscritta nel Regolamento del Senato. L'interrogazione precede l'interpellanza: la mozione le sovrasta. Non tarderanno quindi a trovare posto nel Regolamento e nei lavori del Senato: confidiamo a tale riguardo nella autorevole Commissione del Regolamento.

Il Regolamento del Senato contiene pure diligenti ed elaborate norme che regolano per la discussione dei disegni di legge il procedimento delle *tre letture* benchè di esso si faccia scarso o niuno uso. Così accade pure alla Camera. La ragione sta non nella imperfezione, ma bensì nella perfezione stessa di tale procedimento. Il metodo delle tre letture, come ebbe un giorno a spiegare Lord Palmerston, ha lo scopo essenziale di evitare il passaggio per sorpresa di un disegno di legge e di consentire invece all'Assemblea di prendere intorno ad esso calme e meditate deliberazioni. In Italia si credette l'opposto. Allorquando si supponeva che un progetto di legge fosse così poco beneviso da cadere negli uffici, il Governo malcauto ne chiese l'immediata discussione alla Camera, col metodo delle tre letture, sperando così di ottenere sovr'esso un voto politico di maggioranza. Se, in taluna di queste circostanze, il progetto cadde, ciò vuol dire che il metodo delle tre letture funzionò bene, perchè diede modo alla maggioranza della Camera di esprimere e di concretare nel voto la propria opposizione al progetto stesso. Ma taluni di questi casi hanno fatto al procedimento delle tre letture una riputazione meno favorevole.

Applicato a dovere e secondo i suoi giusti intenti, il metodo delle tre letture può rendere utilissimi servizii, come lo dimostra l'esperienza lunghissima di altri Parlamenti e segnatamente di quello inglese. In Inghilterra non esiste il sistema degli Uffici: i Lordi ed i Comuni discutono esclusivamente col sistema delle tre letture. I progetti accettati alla maggioranza passano colla maggiore sollecitudine e colla massima libertà di discussione: gli altri arano od hanno la sorte che loro spetta.

Questo diciamo perchè l'uso pratico del metodo delle *tre letture*, correttamente inteso ed applicato, sarebbe di un valore in-

comparabile per il Senato, tanto più che esso lo ha già iscritto nel suo regolamento (art. 23-31). Supponiamo che l'Alto Consesso sia riconvocato ad una data qualsiasi e che esso inizi i suoi lavori, avendo poco o nulla all'ordine del giorno, come pur troppo accade di consueto. Il Governo presenta un progetto importante di legge. Col sistema degli uffici esso va prima all'esame degli Uffici, poscia all'Ufficio centrale che ne riferisce dopo alcune settimane o dopo mesi. Ed intanto il Senato rimane senza lavoro. Invece grazie al procedimento delle tre letture, pochi giorni dopo la distribuzione del disegno di legge se ne può iniziare senz'altro la discussione generale in pubblica seduta ed assicurare in tal guisa l'andamento regolare e proficuo dei lavori del Senato.

★
★★

In ogni Assemblea la direzione quotidiana del lavoro parlamentare spetta al Governo. In Inghilterra, il Ministero delega un ministro per la Camera dei Lordi ed uno per la Camera dei Comuni, quale *leader* o direttore dei lavori. Le opposizioni ed i gruppi autonomi, come gli Irlandesi ed il partito del lavoro, hanno pure il loro *leader*. Così il lavoro parlamentare procede regolarmente ed alacramente sotto la vigilanza attiva dei *whippers* o segretarii dei vari partiti. Essi di comune accordo e con il debito riguardo verso ciascun partito stabiliscono in anticipazione la data delle discussioni, delle votazioni, delle vacanze, della riconvocazione delle Assemblee, cosicchè grazie a questo sistema, il Parlamento offre l'aspetto di un congegno che funziona regolarmente. È infinita la cura che i ministri, i capi ed i segretarii dei diversi partiti pongono in questi accordi fatti talora dei mesi prima della loro data, affinché, tranne casi impreveduti, il lavoro non manchi alle due Camere ed esse lo compiano in condizioni normali.

Ma dopo questo diligente lavoro preliminare, indispensabile a qualsiasi assemblea, è essenzialmente al Governo che spetta la direzione assidua e costante dei lavori in aula. Ora pur troppo il banco dei ministri al Senato italiano spesso è la semplice immagine dello squallore. Speriamo che ciò abbia meno ad accadere in avvenire, dacchè il presente Gabinetto contiene un numero sensibilmente maggiore di ministri e di sotto-segretari di Stato. Ad ogni modo è indiscutibile che la presenza costante e la direzione del Governo nei lavori del Senato sono altamente desiderabili.

In Inghilterra il problema fu risolto grazie al sistema secondo cui i ministri intervengono soltanto nelle Camere a cui appartengono. Ciascun Gabinetto si compone quindi di un certo numero di ministri scelti fra i Lordi che intervengono esclusivamente nella Camera dei Lordi e di un certo numero di ministri scelti nella Camera dei Comuni che intervengono e parlano esclusivamente nella Camera stessa. Così è pienamente assicurato il lavoro indipendente delle due Camere, anche mediante una maggiore partecipazione al Governo dei membri della Camera dei Lordi.

In Francia il Gabinetto suole per lo più designare qualche suo membro a rappresentarlo in modo speciale presso il Senato. Così le due Camere hanno una certa autonomia. Recentemente mentre

il Briand leggeva la dichiarazione ministeriale alla Camera, il Viviani alla stessa ora la leggeva al Senato. In tal guisa anche in queste importanti occasioni il lavoro dei due rami del Parlamento è simultaneo.

In Svizzera si è adottata una soluzione che si presenta come estremamente semplice. In molte occasioni, non sempre, una delle due Assemblee tiene seduta al mattino e l'altra nel pomeriggio. Così il lavoro delle due Camere può essere simultaneo ed indipendente. I ministri hanno pieno agio di recarsi all'uno od all'altro ramo del Parlamento a seconda del bisogno. Nè si dica che in tal guisa i ministri sarebbero impegnati l'intera giornata, perchè è difficile che delle discussioni relative ad uno stesso dicastero si svolgano contemporaneamente nelle due Camere. In un clima come quello di Roma, le sedute del mattino possono condurre ad un ottimo lavoro. È difficile che il Senato segga oltre le 2 o le 3 ore consecutive. Se esso, ad esempio, si adunasse il mattino alle 10, potrebbe svolgere un lavoro oltremodo proficuo fra le 10 e le 12.30, levandole seduta in tempo per le 13, ossia per l'ora consuetudinaria della colazione. Ogni Camera è libera di fissare l'ora della propria convocazione, senza neppur bisogno di modifiche di regolamento. In Inghilterra, per lunghi anni, le Camere tennero seduta nel cuore della notte, fino alle prime ore del mattino. Ora anticipano alquanto e difficilmente vanno oltre la mezzanotte. Noi crediamo che una seduta antimeridiana, alle 10 precise, presenti maggiori vantaggi e non possa cagionare disagi di alcuna specie. Attualmente le Commissioni si convocano per lo più al mattino ed al pomeriggio v'ha la seduta pubblica. Basterebbe invertire. Tutt'al più si potrebbe riservare il giovedì per il lavoro delle commissioni o degli uffici, onde lasciar libero il Ministero per la firma reale. La soluzione è di una semplicità indiscutibile. Senato e Camera potrebbero attendere con la massima regolarità ai propri lavori, nè più si avrebbero quelle convocazioni del Senato nelle vacanze natalizie o nel luglio che tutti ricordiamo e che è desiderabile non abbiano a ripetersi.

*
**

In questi ultimi anni, il lavoro del Senato si è svolto in condizioni tali da richiedere urgenti e patriottici provvedimenti. Si è sempre ritenuto dai più che bastasse soltanto un po' di *buona volontà*. Nel fatto occorre meno ancora: è questione di semplice *dovere* davanti alle chiare prescrizioni del Regolamento.

Noi non abbiamo nessuna obiezione pregiudiziale di fronte alle riforme statutarie che più volte furono invocate per quanto riflette la composizione e la costituzione del Senato (1). Tutte le istituzioni subiscono le evoluzioni del tempo e dagli statisti più eminenti si prevedono non poche mutazioni negli ordini costituzionali

(1) *Un dovere del Governo verso il Senato*, di MATTEO MAZZIOTTI senatore, in *Nuova Antologia*, 1° luglio 1916.

Questi problemi ebbero pure eco non solo nella stampa quotidiana ma anche nella seduta del Senato del 5 luglio 1916.

dei varii paesi, a guerra finita. Ma le modeste considerazioni sovra esposte, dimostrano, in modo inconfutabile, che a molte delle deficienze attuali si può apportare rimedio facile, immediato, senza modificazioni statutarie, rispettando semplicemente il regolamento del Senato, come è dovere di qualsiasi Assemblea.

Basta esaminare l'elenco dei disegni di legge che stanno ora davanti al Senato (1) per persuadersi che ad esso non mancherà il lavoro, alla sua prossima convocazione nel giorno stesso della riunione dell'altro ramo del Parlamento. Occorrerà solo che le varie Commissioni diano corso regolare, possibilmente già fin d'ora, ai progetti loro deferiti, mentre dobbiamo affidarci al senno ed al patriottismo della Presidenza del Senato e del Governo, perchè siano presi in tempo opportuno gli accordi contemplati dall'art. 10 del Regolamento per la continuità e la proficuità dei lavori.

Il Senato del Regno ha in questi ultimi anni sempre e pienamente ascoltata la voce del dovere. Ad ogni avviso di convocazione, anche per piccole cose, l'Aula si è affollata. Da ogni provincia d'Italia accorsero Senatori in largo numero, senza riguardo alcuno alla età ed al disagio loro. Ma è necessario che a tanto e così alto sentimento di attività e di dovere da parte dei membri del Senato corrispondano una giusta e regolare distribuzione ed una attiva direzione del lavoro. Così l'alto Consesso darà prova di una vitalità sempre maggiore, soprattutto se il Governo con nuove ed opportune nomine vorrà rinvigorire l'elemento lavoratore dell'Assemblea. In una Camera vitalizia deve necessariamente essere piuttosto largo il numero dei membri che per ragione di età o di salute più non possono partecipare attivamente alle sedute. Quindi la necessità continua di rinnovare, di tempo in tempo, con nuove nomine gli elementi più giovani ed operosi. Ma essi dovrebbero essenzialmente venir scelti in vista del contributo di lavoro e di presenza che apporteranno al Senato. I nomi semplicemente illustrativi giovano a poco. Ma per buona fortuna vi sono nella nazione non pochi elementi che nel campo della attività pubblica, della politica e della scienza potranno apportare al Senato il concorso di un'opera illuminata ma soprattutto diligente. Così il Senato del Regno continuerà a mantenere quell'alto posto che per dottrina e patriottismo ha saputo acquistarsi nella vita costituzionale della nazione.

(1) *Senato del Regno* (n. 65) 4 luglio 1916. Elenco dei disegni di legge e documenti presentati al Senato e non ancora discussi.

Secondo questo elenco, sono davanti al Senato circa 20 progetti allo stato di relazione e pronti per la pubblica discussione: altri 13 sono già presso gli uffici centrali e 6 presso le Commissioni permanenti, che senza dubbio vorranno discuterli e riferire in tempo utile per la prossima ripresa dei lavori. Altri 21 progettini per lo più di secondaria importanza devono ancora esaminarsi dagli uffici.

Ad essi bisogna aggiungere i nuovi disegni che il Governo ha preso impegno di presentare, mentre è indispensabile dare ancora corso regolare ai bilanci del 1916-1917. Già alcuni di questi bilanci sono all'ordine del giorno della Camera dei deputati e passeranno presto al Senato.