

## MENTRE SI STUDIA PER LA RIFORMA DEL SENATO

---

Questo non è un articolo di critica o di polemica. In un momento di grande depressione della vita politica italiana, mentre nella Camera dei deputati non si vede possibile l'affermazione di partiti lealmente distinti e di programmi politici ben scevri di equivoco, fu lanciata la proposta di riformare il Senato, con tanta gravità e con tanto impegno da far credere agli ingenui che tal riforma potrebbe produrre la rinascita vigorosa ed elastica di ogni energia dell'infacchito nostro organismo parlamentare. Onde, senz'altro esaminare o discutere, al Senato attuale fu imputato un difetto, o forse un torto imperdonabile: quello di essere esso medesimo l'ostacolo maggiore alla salutare rinnovazione del suo ordinamento; di rappresentare la parte atrofizzata delle istituzioni politiche nazionali, o, se si voglia dire altrimenti, la palla di piombo che ne inceppa e ritarda ogni progresso.

Per tale difetto, o torto, il Senato fu segno a rampogne, a dileggi, quasi ad ingiurie. Arse per alcune settimane la fiamma, più vivace che calda, di discussioni cui parteciparono anche parecchi senatori, quali difendendo le ragioni della vita e della costituzione del corpo cui appartengono, quali distinguendosi invece nell'esagerare oltre ogni misura, talvolta oltre le buone regole del galateo, la asprezza delle censure. Sopravvenne la giornata del 6 maggio in cui il Senato, in assemblea imponente per insolito numero, ascoltò nobilissime parole di Giorgio Arcoleo e altre, che parvero alquanto inferiori all'argomento e all'uomo, di Luigi Luzzatti. Seguì l'annuncio di una commissione nominata dal presidente, giusta il voto unanime dell'assemblea, per lo studio della questione. Indi si fece silenzio, che forse non sarà rotto prima che la commissione annunzi il compimento dei suoi studi.

Non mi presumo autorità di turbare la calma subentrata a tanta agitazione. Se avessi autorità, non ne avrei desiderio, per molte ragioni; fra le altre, per la dubbiozza che mi domina circa

la convenienza e l'utilità di riformare *ab imis* le norme in base alle quali è costituito il Senato. Piuttosto crederei necessaria una riforma serena e perdurante di alcuni criteri passati in consuetudine per l'applicazione di quelle norme. È riforma che non riguarda il Senato ma il Governo, al quale spetta deliberare le nomine dei senatori, facendo il migliore uso possibile dei larghi poteri di scelta garantiti dallo Statuto.

Poichè non scrivo per fine di critica o di polemica, mi astengo dallo sviluppare la mia idea. Il cortese lettore veda se, per caso, la giustificazione di essa non esca dalle *notizie di fatto* che mi propongo di esporre.

Altri, per dissertare sulla riforma del Senato, mediterà lungamente sui ponderosi volumi dei maestri del diritto costituzionale e della scienza politica; studierà a fondo la storia dei parlamenti stranieri nelle biblioteche e negli archivi. Io ho fatto cosa infinitamente più modesta; poichè mi sono appagato di leggere l'albo dei senatori pubblicato dalla segreteria del Senato il 5 aprile di quest'anno. L'albo dei senatori, nell'aridità burocratica della sua ordinaria compilazione, è, a parer mio, il più istruttivo fra i libri che per siffatta questione si possono consultare. Esso contiene solamente i nomi dei singoli senatori, con la data rispettiva della nomina all'ufficio e quella della nascita, oltre l'indicazione della categoria dell'art. 33 dello statuto in vista della quale furono nominati.

Senza tener conto dei principi reali e di tre senatori morti dopo la stampa, fino al giorno in cui scrivo, l'albo del 5 aprile mette sotto gli occhi i nomi, l'età, l'anzianità, la categoria di 380 senatori.

È interessante prima di tutto parlare dell'età, la nota più dolente, o più umoristica, secondo il punto di vista dal quale viene considerata la questione della riforma del Senato. Poichè nessuno può entrare in Senato prima di avere compiuto quarant'anni, ho diviso gli attuali senatori in cinque gruppi in ordine decrescente, secondo le età, come segue:

attualmente hanno più di 80 anni . . . n.	39
hanno più di 70 e non più » . . .	127
» 60 » di 70 anni . . .	148
» 50 » 60 » . . .	59
» 40 » 50 » . . .	7
Totale . . . n.	<u>380</u>

Il *gruppo giovane* del Senato, composto con molta indulgenza di quelli che non hanno varcato la sessantina, è dunque in verità una frazione minuscola; sono in tutto 66 senatori, cioè meno di quanti furono introdotti nel venerando collegio con le ultime nomine del 1909 e 1910, i quali furono in complesso circa ottanta.

La prevalenza assoluta e insuperabile dei *vecchi*, nel senso più severo del vocabolo, deriva manifestamente dalla durata vitalizia dell'ufficio. Dal confronto della data di nascita con quella di nomina si ricava che l'età rispettiva dei 380 senatori al tempo in cui furono nominati era ripartita come segue, nei cinque gruppi indicati:

senatori nominati oltre l'ottantesimo anno di loro età n.	2
» oltre il settantesimo e prima dell'ottantesimo. . . . .	28
» oltre il sessantesimo e prima del settantesimo . . . . .	133
» oltre il cinquantesimo e prima del sessantesimo . . . . .	152
» oltre il quarantesimo e prima del cinquantesimo . . . . .	65
Totale . . . n.	<u>380</u>

Più della metà dei senatori fu nominata in età relativamente giovane; pochi in età molto avanzata, come può dirsi quella di chi oltrepassò i settant'anni; insignificante il numero degli ottuagenari; ed è notevole che le due nomine appartengono entrambe alla recente lista, deliberata dal ministero Sonnino; una di esse, quella del Pastro, fu acclamata dal cuore di tutti gli italiani e provocò in Senato una commoventissima manifestazione di plauso.

Dopo aver detto così in genere dell'età, parlerò della distribuzione dei senatori secondo le categorie dell'art. 33 dello Statuto. Questo esame è pure interessante, perchè in generale si crede che il Senato sia una congrega di alti papaveri della burocrazia, papaveri nel pretto senso simbolico della parola, perchè assopiti nell'irremovibile torpidezza della giubilazione. Questa è una leggenda che l'albo del Senato distrugge con la sua insospettata testimonianza.

Il lettore forse non rammenta le categorie dell'art. 33 dello Statuto; esse sono ventuna. Per semplicità di esame si possono compendiare in dodici gruppi; poichè la prima, quella degli arcivescovi e dei vescovi, non ha rappresentanti e non è da prevedere per ora che debba averne; la seconda e la terza vanno riunite per naturale affinità; così la sesta e la settima; la decimottava e la decimanona del pari; delle sei categorie fra l'ottava e la tredicesima si può altresì comporre unico gruppo, noverandosi assieme i membri della magistratura giudiziaria e quelli della Corte dei conti. Così le categorie effettive fra le quali è autorizzata la scelta dei senatori sono le seguenti:

- 1<sup>a</sup> Cittadini che fanno o hanno fatto parte della Camera dei deputati (2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup>);
- 2<sup>a</sup> Ministri di Stato, titolo meramente onorario (4<sup>a</sup>);
- 3<sup>a</sup> Ministri segretari di Stato (5<sup>a</sup>);
- 4<sup>a</sup> Diplomatici (6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>);
- 5<sup>a</sup> Magistratura e Corte dei conti (8<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>);
- 6<sup>a</sup> Ufficiali superiori di terra e di mare (14<sup>a</sup>);
- 7<sup>a</sup> Consiglieri di Stato (15<sup>a</sup>);
- 8<sup>a</sup> Presidenti di Consigli provinciali (16<sup>a</sup>);
- 9<sup>a</sup> Prefetti (17<sup>a</sup>);
- 10<sup>a</sup> Scienziati (18<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup>).
- 11<sup>a</sup> Illustrazioni della patria (20<sup>a</sup>);
- 12<sup>a</sup> Cittadini che pagano da tre anni tremila lire d'imposizione diretta, in ragione dei loro beni o della loro industria (21<sup>a</sup>).

Le indicazioni successive sono date in conformità ai decreti di nomina dei senatori, cioè tenendo conto della categoria che costituisca *il motivo* della loro nomina; osservo questo, perchè alcuni alti funzionari avrebbero potuto trarre il titolo della nomina dall'ufficio, ma entrarono in Senato nella qualità di ex deputati; e parecchi professori universitari furono nominati pel censo.

Ora, i trecentottanta senatori sono ripartiti nei dodici gruppi indicati come segue:

1. Ex deputati . . . . .	n. 162
2. Ministri di Stato . . . . .	1
3. Ministri segretari di Stato. . . . .	5
4. Diplomatici . . . . .	8

*Da riportare* . . . n. 176

	<i>Riporto</i>	. . . n.	176
5.	Magistratura e Corte dei conti	. . . . .	25
6.	Esercito ed armata	. . . . .	32
7.	Consiglio di Stato	. . . . .	9
8.	Presidenti di Consigli provinciali	. . . . .	12
9.	Prefetti	. . . . .	9
10.	Scienziati.	. . . . .	45
11.	Illustrazioni della patria	. . . . .	1
12.	Per censo	. . . . .	71
	Totale	. . . n.	<u>380</u>

Non potendo, evidentemente, ascrivere alla burocrazia nè i ministri, nè i diplomatici, nè gli scienziati, anche se professori, questo prospetto attribuisce alla gerarchia civile quarantatré senatori (fra magistratura, Corte dei conti, Consiglio di Stato e prefetti), e alla gerarchia militare trentadue; in tutto settantacinque, cioè appena la quinta parte dell'assemblea. Dei settantacinque la maggioranza è composta per verità di pensionati, perchè gli altissimi funzionari dello Stato non sono chiamati per solito a collaborare alla funzione legislativa in considerazione della loro competenza tecnica particolare, ma sono insigniti del laticlavio quasi come conforto alla tenuità del trattamento che ricevono con la giubilazione. Dei predetti funzionari civili, per quanto ho potuto stabilire, solo ventiquattro appartengono al servizio attivo. I generali e gli ammiragli, almeno negli ultimi tempi, furono quasi sempre nominati senatori l'anno medesimo del loro ritiro dal servizio o al più l'anno precedente. Al presente non credo che vi siano altri militari in servizio attivo fra i senatori che il ministro della guerra e quello della marina; i quali, secondo una consuetudine, che a molti sembra piuttosto abusata, furono nominati senatori perchè ministri. Ciò porta la conseguenza che il Gabinetto è rappresentato in Senato, ma non si può dire che il Senato sia rappresentato nel Gabinetto, come sarebbe costituzionalmente più corretto.

È dunque, fra l'altro, un'esagerazione il ripetere che il Governo dispone della maggioranza del Senato, in grazia del numero dei funzionari; lo è di più, non solo per il motivo che i pensionati sono liberi da qualsiasi vincolo, ma per quello altresì che a molti di loro la grave età e gli acciacchi non consentono d'intervenire alle adunanze, particolarmente se risiedono fuori della capitale, com'è caso non infrequente.

I due nuclei più considerevoli di senatori sono quello degli ex deputati, e, a molta distanza, quello dei maggiori contribuenti. È grandissima la prevalenza degli ex deputati. Ciascuno può illustrare e commentare il fatto come meglio crede. Penso che sia utile rilevare la relativa costanza del fenomeno e una certa sua recente accentuazione. Nel 1894 (31 gennaio) una commissione di senatori che aveva, per propria iniziativa, studiato il problema della riforma, allegava alla relazione distribuita allora privatamente ai colleghi il prospetto della ripartizione per categorie dei 412 senatori in carica, come segue:

1. Ex deputati . . . . .	n. 152
2. Ministri segretari di Stato. . . . .	6
3. Diplomatici . . . . .	9
4. Magistratura e Corte dei conti . . . . .	34
5. Esercito e armata. . . . .	21
6. Consiglio di Stato . . . . .	6
7. Presidenti di Consigli provinciali . . . . .	10
8. Prefetti . . . . .	14
9. Scienziati. . . . .	25
10. Illustrazioni della patria . . . . .	2
11. Per censo . . . . .	99
12. Nominati con designazione di più d'una categoria <sup>1</sup> . . . . .	34
Totale . . . . n.	<u>412</u>

Arguendo dalle indicazioni dell'albo di aprile scorso, i senatori nominati per più d'un titolo sono in maggioranza ex deputati; onde si può credere che nel 1894 il numero assoluto di questi fosse superiore all'attuale. Ma è verosimile che nel tempo posteriore fosse scemato, poichè a comporre il numero dei centosessantadue ex deputati dell'ultimo albo ne concorrevano ventiquattro nominati nel 1909 e quindici nel 1910 (non tutte le recentissime nomine erano ancora convalidate), indizio di ripresa verso la tendenza che già implicitamente la commissione del 1894 accennava doversi frenare. Imperocchè fra le sue proposte primeggiava quella dell'assegnazione di un numero massimo ad

<sup>1</sup> Anche attualmente vi è un piccolo numero di senatori nominati con designazione di più categorie. Sono in tutto 17. Nel prospetto che precede li ascrissi alla categoria che ne determinò in prevalenza la nomina.

alcune categorie; a quella dei deputati si proponeva di assegnare 115 seggi senatoriali.

Si penserà facilmente come sia interessante il quesito: se gli ex deputati portino un contributo di vita e di vigor parlamentare alla Camera vitalizia. Non sarebbe audace rispondere *a priori* negativamente, poichè l'assoluta prevalenza di questa categoria non salva il Senato dal malcontento e dagli attentati dei riformatori; vi è anzi chi sospetta costituirne una fra le cause principali. Ma sarà meglio rispondere con un prospetto, il quale dimostri in quali età i membri della Camera elettiva l'abbandonano (volontari o forzati) per le aure tranquille del Senato. Ecco, secondo l'ultimo albo, *l'età di nomina dei senatori ex deputati*:

non oltre 50 anni . . . . .	31
» 60 . . . . .	75
» 70 . . . . .	39
» 80 . . . . .	16
oltre 80 anni . . . . .	1
Totale . . . . .	162

Poichè si diventa deputati dopo i trent'anni, e in generale si comincia presto ad esercitare questa funzione, è lecito dubitare che gli antichi deputati, nel maggior numero, entrino in Senato stanchi, o delusi, o dopo aver veduto oltrepassate le loro idee politiche dalle aspirazioni del corpo elettorale. Salvo le onorevolissime eccezioni che non possono mancare, e non mancano, il linguaggio delle cifre conferma la deduzione avanti esposta. Onde l'opportunità di una riflessione che udii già esporre da un deputato autorevole e mi fo lecito ripetere: Lo statuto designa per la nomina al Senato « *i deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio* »; parole fin troppo chiare per rendere certo che il testo si riferisce, prima che agli ex deputati, a coloro che attualmente posseggono il mandato legislativo. Se il Governo adottasse per norma di attenersi a questa interpretazione, cioè di preferire la nomina di *deputati* a quella di *ex deputati*, è verosimile che non mancherebbe modo di far entrare in Senato elementi vigorosi di attività parlamentare, col prestigio e con la reale prerogativa di portare in quel Consesso la sincera rappresentanza della volontà nazionale, non i rifiutati dal corpo elettorale. L'idea mi pare molto degna di meditazione; essa non

significa esclusione assoluta di ex deputati: significa soltanto restrizione dei criteri e dei motivi di scelta fra questi ultimi, in base a una interpretazione razionale della norma statutaria.

\*  
\*\*

L'età dei senatori, al tempo della nomina, in relazione alle varie categorie cui appartengono, sarà utilmente esaminata anche rispetto agli altri gruppi. Eccone le indicazioni:

Secondo gruppo (cat. 4<sup>a</sup>):

1, nominato in età inferiore a 50 anni.

Terzo gruppo (*ministri segretari di Stato*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	1
» 70 . . . . .	4
Totale . . . . .	5

Quarto gruppo (*diplomatici*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	1
» 70 . . . . .	6
» 80 . . . . .	1
Totale . . . . .	8

Quinto gruppo (*magistratura e Corte dei conti*):

non oltre 50 anni . . . . .	1
» 60 . . . . .	5
» 70 . . . . .	13
» 80 . . . . .	6
Totale . . . . .	25

Sesto gruppo (*esercito e armata*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	4
» 70 . . . . .	27
» 80 . . . . .	1
Totale . . . . .	32

Settimo gruppo (*Consiglio di Stato*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	6
» 70 . . . . .	3
Totale . . . . .	9

Ottavo gruppo (*presidenti di Consigli provinciali*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	5
» 70 . . . . .	7
Totale . . . . .	<u>12</u>

Nono gruppo (*prefetti*):

non oltre 50 anni . . . . .	nessuno
» 60 . . . . .	5
» 70 . . . . .	4
Totale . . . . .	<u>9</u>

Decimo gruppo (*scienziati*):

non oltre 50 anni . . . . .	5
» 60 . . . . .	22
» 70 . . . . .	15
» 80 . . . . .	3
Totale . . . . .	<u>45</u>

Undicesimo gruppo (*illustrazioni della patria*):

oltre 80 anni . . . . .	<u>1</u>
-------------------------	----------

Dodicesimo gruppo (*per censo*):

non oltre 50 anni . . . . .	27
» 60 . . . . .	28
» 70 . . . . .	15
» 80 . . . . .	1
Totale . . . . .	<u>71</u>

Questi prospetti stabiliscono che la probabilità di entrare *assolutamente giovani* (è un *assolutamente* abbastanza *relativo*) in Senato — cioè prima d'aver compiuto il cinquantesimo anno — è del tutto negata ai funzionari civili, giudiziari e militari; è molto ristretta per gli scienziati; è alquanto maggiore, proporzionalmente, per gli ex deputati; ed è massima per i favoriti della fortuna. Dico « i favoriti della fortuna », senza intendere di screditare con questa frase la categoria del censo. Infatti, e senza dubbio anche secondo il pensiero del legislatore, la designazione fatta nello statuto di questa categoria comprende lo scopo di scegliere nelle file dei lavoratori che hanno nobilmente

arricchito il loro patrimonio di esperienza e di sapienza pratica nel tempo medesimo in cui hanno conquistato una larga agiatezza; ma in Italia non è facile che si arrivi all'agiatezza, col lavoro onesto e indefesso, prima d'aver toccato i cinquant'anni. I ventisette *giovani senatori* di questa categoria sono in generale rampolli di ricche famiglie, per lo più di nobili famiglie; per quanto risulta dall'analisi dei nomi, solo tre, fra i 27, devono al proprio lavoro le rendite che dischiusero presto la porta di palazzo Madama: ma quei tre non sono industriali, o banchieri, o commercianti; sono clinici molto noti. Quest'osservazione s'innesta ad un'altra che debbo aggiungere a proposito dei criteri coi quali si scelgono i senatori della categoria dei censiti; l'osservazione balza fuori spontanea dal seguente prospetto che indica il rispettivo stato o la professione:

Proprietari (di beni mobili o immobili) . . .	46
Industriali e commercianti . . . . .	6
Banchieri e imprenditori. . . . .	2
Avvocati . . . . .	4
Medici e chirurghi . . . . .	10
Letterati . . . . .	1
Filosofi . . . . .	1
Artisti . . . . .	1
Totale . . . . .	71

La sproporzione delle varie cifre ai fini cui dovrebbe ispirarsi una intelligente e salutare applicazione della categoria 21<sup>a</sup>, per dare al Senato la voce e l'opera degli organi e degli interpreti più autorevoli della vita economica del paese, non ha bisogno d'essere illustrata. È appena da rilevare la larghezza con cui questo titolo del censo ha servito per ornare della medaglia senatoriale, auspicio di maggiore credito professionale, e arma di valida concorrenza ai colleghi entrati in Senato per titolo diverso, uno stuolo d'illustri clinici, i quali difficilmente si distolgono dalle fatiche doverose delle cattedre e da quelle ben remunerate della clientela, per portare alla discussione delle leggi il contributo del loro sapere.

Certamente, a prescindere da ogni analisi, se sono molti i posti conceduti agli antichi deputati, le condizioni attuali dello sviluppo economico e della ricchezza del paese obbligano a riconoscere che sono eccessivamente scarsi quelli consentiti al

censo. Tanto più se si consideri che la misura di questo è talmente modesta da permettere — e sarebbe desiderabile — che si desse posto nel Senato al vero tipo del *self-made man*, per buona sorte non infrequente oggi in Italia, ritemperando così la Camera alta con un criterio di sana e moderna democrazia.

Ma, risalendo alla prima parte del mio discorso, non posso tacere al lettore benevolo quale sia, secondo la mia opinione, il contenuto più intimo e più schietto di tutti questi numeri. La cagione per cui il Senato apparisce simbolo di vecchiezza impotente è la durata vitalizia della funzione. Conciliare la lettera dello statuto che dà effetto vitalizio *alla nomina* (art. 33) con una interpretazione che assegni tempo determinato *all'esercizio della funzione*, non dovrebbe essere sforzo esegetico soverchiamente faticoso. Avranno l'abnegazione di farlo i sagaci e profondi giuristi della commissione senatoria? E se l'avranno, troveranno l'alta assemblea disposta a seguirli? Propongo queste domande, perchè fra i problemi posti innanzi alla Commissione v'è pur quello della possibilità di *interpretazioni riformatrici* (discorso-programma dell'on. Luzzatti).

La temporaneità dell'esercizio della funzione dovrebbe intendersi in modo prudente e discreto, cioè non sottoponendo tutte le categorie a uniforme regola di termini. Si comprende che le rare illustrazioni della patria, nominate per decoro del Senato e per cagion d'onore, debbano restarvi a vita. Per gli alti funzionari delle varie amministrazioni civili e militari, si potrebbe stabilire che col cessare della funzione, per collocamento a riposo, cessasse l'attività dell'ufficio senatorio. Per gli ex deputati, si potrebbero stabilire turni corrispondenti ad una legislatura; per gli scienziati e per i censiti, i turni potrebbero corrispondere ad una doppia legislatura (dieci anni), o anche meno. Cessato l'ufficio, conservandone il titolo e gli onori, non dovrebbe esser ammesso il richiamo all'esercizio attivo, almeno nella stessa categoria in cui è avvenuta la nomina. In nessun caso dovrebbe essere ammesso per coloro che abbiano oltrepassato una certa età.

Mi accorgo che se continuassi verrei meno al proposito col quale ho cominciato a scrivere; mi affretto dunque a... resistere alla tentazione.

Roma, maggio 1910.

LODOVICO MORTARA, senatore.