

CAMERA DEI DEPUTATI  
OPUSCOLI IN 4  
N.° 23840.2  
BIBLIOTECA

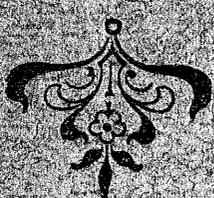
# RELAZIONI

DELLA

## COMMISSIONE SPECIALE

PER LA

# RIFORMA DEL SENATO



ROMA

Tipografia delle Mantellate

1919

# RELAZIONI DELLA COMMISSIONE SPECIALE

COMPOSTA DEI SENATORI

TITTONI TOMMASO, *Presidente.*

CAVASOLA E COLONNA FABRIZIO, *Vice-Presidenti.*

BETTONI E POLACCO, *Segretari.*

BAVA BECCARIS, BODIO, CORSI, DELLA TORRE, D'OVIDIO FRANCESCO,  
FADDA, FERRARIS CARLO, FERRARIS MAGGIORINO, GREPPI  
EMANUELE, MARIOTTI, MAZZIOTTI, MELODIA, MOLMENTI,  
PATERNO, PERLA, RUFFINI, SCIALOIA, TAMI, TORRIGIANI  
FILIPPO. \*



---

\* Il Presidente, senatore Tommaso Tittoni, cessò di far parte della Commissione essendo stato nominato Ministro per gli affari esteri. Egualmente decadde il senatore Maggiore Ferraris, in seguito alla sua nomina a Ministro per gli approvvigionamenti e consumi.



## RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

In adempimento dell'onorifico incarico, che ci fu conferito dai benevoli Colleghi della Commissione per lo studio della riforma del Senato, noi abbiamo considerato nella nostra relazione partitamente questi tre lati del difficile problema.

Abbiamo, cioè, esposto in un primo capitolo quelle che, in base ai precedenti del movimento di riforma determinatosi oramai da molti anni nel seno stesso del Senato e secondo il convincimento della nostra Commissione, si possono ritenere le cagioni essenziali della diminuita importanza politica del Senato italiano. In un secondo capitolo abbiamo cercato di segnare, a grandi tratti, quali dovrebbero essere le linee direttive di una riforma, atta veramente a porre riparo ai danni universalmente deplorati di tale diminuzione; e in questa indagine noi non ci siamo attardati nel raffronto tra i nostri ordinamenti e quelli già da tempo in vigore presso altri popoli, poich'esso era, come del resto tutti i raffronti condotti semplicemente sopra i testi legislativi, destinato forse a rimanere senza pratici risultati; ma ci siamo invece studiati di tenere il massimo conto del vero fermento riformatore, ch'è presentemente in quasi tutti i paesi rispetto a queste materie,

e che ci parve promettitore più sicuro di utili insegnamenti. E in un terzo capitolo, finalmente, abbiamo dato ragione, nella forma più lucida e comprensiva che per noi si poteva, delle singole proposte, messe innanzi dalla Commissione dopo maturo esame della grave questione.

Dobbiamo avvertire ancora, che nella nostra trattazione, e segnatamente in quella relativa al secondo punto, noi ci siamo trovati nella necessità di riportare spesso nel testo originale passi abbastanza lunghi di autori stranieri. Il che non abbiamo certamente fatto per uno sfoggio di molto facile erudizione; ma perchè ci parve che riferire il loro pensiero integralmente, e senza neppure le quasi inevitabili attenuazioni del trasferimento in altra lingua, fosse necessario e quasi doveroso verso pensatori, che capeggiano all'estero quelle poderose correnti riformatrici, onde si comincia a risentire anche presso di noi la ripercussione fatale; e perchè, infine, si tratta nel più dei casi di scritti d'occasione, non tanto agevolmente accessibili a tutti nelle condizioni presenti del commercio librario. Onde non fu neppure straniero a noi il proposito di agevolare con ciò agli onorevoli Colleghi il loro lavoro di comparazione e di riscontro.

## La crisi del Senato italiano e le sue cagioni

---

### I.

La storia del Senato italiano rifulge per un episodio, del quale non mai forse come in quest'ora ci fu dato di comprendere tutta la profonda significazione e tutta la insuperabile nobiltà. Esso risale ai più remoti inizi della nostra istituzione.

Il giorno 8 maggio 1848, a Torino, nel palazzo Madama, destinato a sede del Senato, il principe Eugenio di Savoia Carignano, luogotenente del Re, che si trovava al campo contro gli Austriaci in quella prima guerra per la nostra indipendenza ed unità nazionale, arrisa allora dalla speranza del più felice ed immediato successo, leggeva il discorso inaugurale della prima Sessione della prima Legislatura del Parlamento subalpino; e gli atti del tempo ricordano che due passi di quel discorso ebbero in misura particolare il consenso dell'assemblea e ne riscossero i maggiori applausi.

Diceva il primo: « In Italia le disgiunte parti tendono ogni giorno ad avvicinarsi, e quindi vi è ferma speranza che un comune accordo leghi i popoli che la natura destinò a formare una sola nazione ». E soggiungeva il secondo: « Se avviene che la desiderata fusione con altre parti della penisola si compia, si promuoveranno quelle mutazioni nella legge che valgano a far grandeggiare i destini nostri, e a farci aggiungere quel grado di potenza, a cui pel bene d'Italia ci vuole la Provvidenza condurre ».

Non era detto se fra le mutazioni divise potesse essere compresa una riforma del Senato. Ma così l'intesero quei nostri primi antecessori, e questo non si peritarono di dire nel

modo più esplicito, sebbene due soli mesi fossero decorsi dalla istituzione del Senato medesimo, e uno solo dalla loro assunzione all'altissimo ufficio. Ond'è questo certamente il più antico accenno a una riforma del Senato che sia dato di ricordare. Nella risposta al discorso della Corona essi vollero che fosse inserito un articolo 17, il cui testo, dopo lunga discussione e laboriosi rimaneggiamenti, venne fissato in questi termini; « Che se mai, a stabilire quella unità di dominio politico, dovrà il Re promuovere le annunziate mutazioni nella legge, il Senato, quantunque non tratto per ora ad alcuna precisa sentenza, dichiara ch'egli avrà unicamente in mira, nelle sue deliberazioni, la potenza della Corona, le libertà del popolo, la grandezza e la fortuna d'Italia: non mai le prerogative personali comunicate ai suoi membri dallo Statuto, che ognuno è pronto a deporre di tutto buon grado nelle mani del Re, dal quale al solo scopo e col solo desiderio di promuovere il maggior bene dello Stato e di tutta Italia, le ha ricevute ».

Non mai, dicemmo, ci fu dato forse di comprendere tutta la significazione profonda di questo episodio glorioso, come in quest'ora, in cui le disgiunte parti d'Italia sono finalmente tutte riunite e i popoli, che natura destinò a formare una sola nazione, sono davvero rivendicati a libertà; come in quest'ora, la quale più di qualunque altro momento della nostra storia, posteriore a quella radiosa primavera del 1848, presenta con essa una stretta e piena analogia, e non soltanto per lo spontaneo e generale fervore di rinnovamento dei nostri ordini politici interni, ma per l'impulso acceleratore di tale rinnovamento e per la ripercus-

sione fatale e la pressione irresistibile, che da più vasti e radicali rivolgimenti stranieri non poteva non derivare quanto alle cose nostre.

D'altra parte, noi possiamo senza iattanza asserire, che immutato rivive in noi lo spirito, ond'erano animati quei nostri grandi antecessori; che un uguale assoluto disinteresse personale e una uguale esclusiva cura del pubblico vantaggio informa oggi le nostre proposte, come un giorno le loro; che devozione alla Corona, amore per la libertà del popolo e fervida passione per la grandezza e la fortuna d'Italia parlano non meno alto nei nostri che un tempo in quei vecchi, nobili ed impavidi cuori; che ultimo, anzi unico intento nostro è pur sempre di dare ogni opera a che il Senato italiano possa essere di quei beni supremi lo strumento più efficace, e mostrarsi veramente pari alle formidabili necessità dei tempi nuovi.

## II.

Ma questo ricordo storico ne trae dietro di sè quasi irresistibilmente un altro; quello del commento che alla risoluzione del Senato il Conte di Cavour scrisse nel suo giornale *Il Risorgimento* del 27 maggio 1848, n. 130. Poichè è in tale occasione appunto, che il grande Statista ebbe a manifestare la sua, tante volte ricordata, opinione sulla riforma del Senato italiano.

Dopo d'aver dato ai senatori la lode, che ben si meritavano, Cavour osservava che il loro atto era una prova « non solo del patriottismo », ma « della sapienza legislativa » del Senato; poi ch'esso aveva con la sua proposta « tacitamente riconosciuta la necessità di modificare la costituzione della prima Camera », e « di ordinarla dietro principî diversi da quelli sanciti dallo Statuto ».

Il Conte si dichiarava decisamente fautore del sistema bicamerale, non già in omaggio alla vieta teoria dello equilibrio dei poteri, ma perchè ravvisava in esso il mezzo più adatto ad « assicurare l'azione progressiva e regolare delle nostre istituzioni politiche ». Respingeva

per altro, ad onta della sua ammirazione per le istituzioni inglesi, ogni idea di Camera ereditaria. Prendendo poi in esame i tre sistemi rimanenti: quello cioè della nomina regia, quello della elezione popolare, e il sistema, che Cavour chiamava misto, e con cui intendeva — giova rilevarlo — non già quello, per il quale una parte dei senatori siano nominati dal Re e una parte eletti dal popolo, ma quello, per il quale la nomina regia si eserciti sopra una lista di nomi presentati al potere esecutivo dagli elettori; egli scartava il primo e l'ultimo sistema, e si pronunciava per quello della elezione popolare. Che sosteneva idoneo a fornire una Camera, la quale non fosse un inutile e pericoloso duplicato di quella dei deputati; e ciò in virtù di queste tre provvidenze: « imporre ai candidati alcune condizioni di eleggibilità; variare la composizione dei collegi elettorali; e aumentare la durata del mandato dell'eletto ». Con il quale ultimo dato Cavour veniva ad escludere ogni idea di Camera vitalizia, considerando evidentemente la temporaneità come un risultato implicito e un complemento necessario dell'elettorato.

Ma il nerbo della sua critica e il succo del suo pensiero si concentrarono in questo passo dell'articolo, che dopo ben settant'anni nulla ha perduto della sua vigoria e nulla della sua freschezza:

« Una Camera scelta dal potere esecutivo, fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato pei suoi lumi, per la sua integrità, ma non eserciterà giammai un'influenza tale da poter controbilanciare l'azione della camera popolare. L'opinione pubblica, quella vera regina della società moderna, considererà i membri chiamati a comporla come delegati del Governo; quindi le loro deliberazioni non saranno mai reputate pienamente indipendenti e non avranno grande autorità. Nè vale il dire che si rimedierà a tale inconveniente con far entrare nella Camera a vita uomini popolari ed influenti. Giacchè i più fra di loro rifiuteranno l'onore ad essi offerto, onde far parte della Camera dei deputati, che porge più ampia e più ani-

mata sfera ai loro talenti, alla loro ambizione. Qualunque sia la lealtà del potere esecutivo, il suo desiderio di formare un Senato popolare ed indipendente non giungerà ad altro fuorchè a costituire un corpo stimato, onorato, ma privo d'influenza politica ».

Conferisce a queste parole memorande una autorità, alla quale nessun'altra si potrebbe comparare, non solamente la loro intima eccellenza, che rivela ancora una volta nel Conte di Cavour il conoscitore più penetrante e più sperimentato, che allora fosse presso di noi, degli ordinamenti costituzionali di tutti quanti i paesi; e non solamente la considerazione di ciò, che il semplice e quasi oscuro giornalista del 1848 seppe di poi operare per la grandezza e la fortuna d'Italia, sempre però con il concorso del Parlamento e con il più scrupoloso ossequio alla costituzione; ma ancora un altro rilievo. Ed è il rispetto profondo ed immutabile che il Conte di Cavour, quando fu a capo del Governo, ebbe per il Senato, ad onta ch'egli ne stimasse, come s'è visto, difettosa ed insufficiente la costituzione. Si può ben dire, invero, che nessun Presidente del Consiglio ci sia stato in Italia, più di lui riguardoso delle prerogative del Senato e premuroso di guarentirle contro quei medesimi pericoli di menomazione e di decadimento, che pure egli stesso aveva con tanta lucidità segnalati.

Già da altri furono molto opportunamente ricordati alcuni fra i segni più solenni di tale rispetto. Nella giornata del 20 dicembre 1852 il Senato rigettava con un solo voto di maggioranza (39 contro 38) l'articolo primo della legge sul matrimonio civile, a cui il Conte di Cavour annetteva la massima importanza; e con tutto ciò egli si astenne dal porre la questione di gabinetto o dall'esercitare sul Senato la facile coercizione di mutarne con nuove nomine la maggioranza tenuissima. Consentì anzi che il ministro guardasigilli Buoncompagni, nel leggere il giorno 22 il decreto con cui la legge veniva ritirata, esprimesse la fiducia che, se il Senato non le si era chiarito favorevole, non sarebbe però distrutta quell'armonia dei grandi poteri dello Stato, che aveva in Piemonte sal-

vato la libertà; e non si lasciò smuovere dal fiero rimbroto, che il giorno 28 il deputato Brofferio muoveva al Ministero, di aver mancato alle sue promesse; poichè, diceva l'oratore dell'estrema sinistra: « Voi promettevate di presentare la legge del matrimonio, ed il promettere vostro non poteva essere una sterile parola; promettendo, voi v'impegnaste a sostenere, a promuovere, a difendere, a trionfare ». Ma il conte di Cavour non amava di *trionfare* a scapito delle più corrette norme parlamentari. In un'altra solenne occasione, quando cioè nel 1855 parve che la Commissione eletta dagli uffici del Senato fosse per far naufragare la legge sulle corporazioni religiose (che poi nella realtà il Senato corresse e tecnicamente migliorò), Cavour preferì di ricorrere alle dimissioni del Ministero anzi che ad un'infornata di senatori. E in un terzo pur gravissimo caso di conflitto, quando la legge sulla Banca unica e il servizio di tesoreria fu respinta, Cavour deliberò di far appello al paese con le elezioni generali. Del suo riguardo al Senato testimonia anche la cura, ch'egli ognora pose nella equa distribuzione dei lavori fra i due rami del Parlamento; come quando, il 15 di ottobre 1855, scriveva al guardasigilli De Foresta: « La Camera dei deputati dovendosi occupare di cose di finanza, sarà bene, io penso, presentare la legge sull'interesse del denaro al Senato; sarà questo un atto di deferenza che al Senato sarà gradito ».

Eppure - ripetiamo - era questi lo stesso uomo, che primo e con lucidità, che vorremmo d're spietata, aveva additate nella struttura del Senato nostro quelle debolezze e manchevolezze, che il tempo ha rivelate sempre più insanabili ed ha sempre più aggravate; era lo stesso uomo, che aveva nitidissimamente posta la questione di un suo possibile rinnovamento in quei precisi termini in cui, dopo più che settant'anni, a noi ora si presenta: - non essere per il Senato, come del resto per qualunque corpo politico, questione della maggiore o minore eccellenza personale di coloro che lo compongono, o della maggiore o minore dignità del corpo medesimo; sì bene della sua mag-

giore o minore autorità; la quale non tanto da quella eccellenza e da quella dignità deriva, quanto dalla maggiore o minore somma di forza politica, che ad esso spetti e che esso possa spiegare nel gioco dei pubblici poteri.

Che questi siano i veri termini del problema, se ne può avere la conferma e quasi la riprova in quanto, di questi stessi giorni, in mezzo al fervidissimo dibattito per la riforma del Senato belga, un grave scrittore opponeva a coloro, i quali, per sopperire ad alcune gravi manchevolezze nella sua composizione e nella sua funzione, e in omaggio al prestigio immenso colà acquistato dal Monarca per il suo contegno durante la guerra, vorrebbero a questo affidare la nomina a una parte dei seggi senatoriali, per il diritto belga vigente, come è noto, tutti quanti elettivi. Lo scrittore ammette, che la nomina fatta dal Re raccoglierebbe nel Senato tutte le notabilità dello Stato. Ma soggiunge: « On verra donc successivement toutes les célébrités du royaume prendre siège au Sénat, généraux victorieux, explorateurs connus, médecins de renom, savants professeurs, artistes admirés, grands industriels, philanthropes généreux. Tout au plus pourrait-on craindre qu'ils n'y fussent admis trop tard: le mérite peut rester longtemps caché aux yeux du public, et la grande notoriété parfois n'est plus que la compagne du déclin. Mais, cet écueil évité, il reste un danger bien plus grave: on aura formé une académie, on n'aura pas réuni une assemblée de législateurs. Nos sénateurs-académiciens jouiront de la plus grande considération. Mais le Sénat en aura peu et il faut qu'il en ait, il faut surtout que la Chambre lui en accorde. La Chambre aura la conscience de posséder seule ce qu'on pourrait appeler la force législative, cette autorité qui lui permet de transformer sa volonté en loi, et qu'elle ne tient que de l'élection populaire. La mission du législateur, on ne saurait assez le répéter, n'est pas seulement de trouver les dispositions législatives les plus heureuses et de leur donner la forme la plus claire et la plus précise, c'est encore de leur infuser cette vertu qui les rend efficaces en les faisant accepter de l'opinion, et

cela, un Sénat à la nomination du roi ne pourra pas le faire: s'il est mieux composé pour faire de bonnes lois, la Chambre sera mieux recrutée pour faire la loi, et ceci l'emporte ». (Smets, *La Réforme du Sénat*; Bruxelles, 1919, p. 276 sgg.).

### III.

Le manchevolezze, che il Senato aveva contratte dallo Statuto stesso, il tempo lungi dal sanare aggravò ancora, come dicemmo. Si consideri invero quale era la reale efficienza e la reciproca posizione dei tre poteri legislativi in quel momento iniziale.

A. — Una *Camera*, emanata, sì, dal popolo in forza dell'elezione; ma (per i rigorosi requisiti dell'elettorato, assiso esclusivamente sul censo, e la conseguente ristrettezza del corpo elettorale) espressione, nella realtà, del volere di alcuni ordini limitati dei cittadini; così che non migliaia o centinaia, ma poche decine di voti, molto caratteristicamente qualificati, e quasi elencabili per categorie, bastavano talora a mandare un deputato al Parlamento.

B. — Un *Senato*, per contro, il cui carattere e la cui funzione di vera rappresentanza politica non erano ancora stati offuscati dal prevalere di uno fra gli errori più concordemente deplorati dai più autorevoli nostri maestri del diritto pubblico, dall'errore, cioè, di ritenere, come ebbe a dire di recente uno di essi, « che la rappresentanza politica sia un rapporto che derivi esclusivamente dalla elezione, in guisa che sia in Italia rappresentativa del popolo la Camera dei deputati, non già il Senato »; mentre, come è risaputo, disponendo l'art. 2 dello Statuto, che « lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo », attribuisce esplicitamente tale ufficio di rappresentanza anche al Senato. Il quale, del resto, dal 2° comma dell'art. 36 dello Statuto stesso è definito un *corpo politico*. Non solo questo è da rilevare circa il carattere e la funzione di vera rappresentanza politica spettanti al

Senato nostro ne' suoi inizi, sí bene ancora, che tali carattere e funzione ricevevano rilievo, intensità e quasi un continuo e vitale alimento da queste tre circostanze:

1° dalla importanza sociale, diretta e assoluta, che avevano le categorie onde, per disposizione dell'art. 33 dello Statuto, a disciplina e limitazione del potere regio, questo doveva trarre i senatori; importanza di varia indole, a cominciare da quella essenzialmente spirituale dei designati nella prima, per finire con quella essenzialmente economica dei designati nella ventunesima;

2° dalla importanza indiretta e relativa, che a tali categorie conferiva la comparazione con la ristretta e rigorosamente qualificata cerchia delle categorie di cittadini, dai quali venivano eletti i deputati;

3° e, finalmente, da questa circostanza, che non sapremmo meglio esprimere che con le parole stesse di un testimone di quei tempi: « nelle proporzioni dello Stato subalpino, un Re oculato e solerte conosceva da sé tutte le persone che per le alte funzioni esercitate fossero annoverate fra gli eleggibili alla senatoria. Insieme ai suoi consiglieri poteva graduarne la preminenza di meriti e di reputazione. Nella categoria dei censiti, per la quale il criterio si diversifica alquanto dalle altre, la notorietà si raccoglieva sopra un piccolissimo numero di persone ed era pure agevole alla Corona il verificarla ed il vagliarla. Altrettanto si deve dire degli scienziati ed artisti eminenti, contemplati in altre categorie » (Alfieri di Sostegno, *La questione della riforma del Senato*; Roma, 1888, p. 22). Nè va trascurato neppure che la stessa ormai antiquata concezione del Senato, in quegli inizi, però tuttavia profondamente radicata anche presso di noi, come del palladio delle prerogative regie contro ogni eventuale eccesso della rappresentanza popolare elettiva, conferiva a dar risalto alla sua funzione rappresentativa di fronte all'altra Camera e ad accentuarne il carattere di vero corpo politico.

C. — Infine una *Monarchia*, che traeva il meglio della sua autorità e del suo prestigio;

per un verso, dalla tradizione pur sempre viva del recente assolutismo, e, per un altro verso, dalla benemerenzza, pur essa così presente allora a tutti gli spiriti, che la Corona si era acquistata mercè il suo *octroi gracieux*, e cioè con la concessione di quegli ordinamenti liberali, non meno magnanimamente largiti che fermissimamente mantenuti.

#### IV.

Or bene un rivolgimento profondo si è con il tempo operato in tale condizione di cose, il quale ha non solo allontanato ognuno dei tre grandi organi da quel loro rispettivo punto di partenza, ma ne ha alterato il reciproco rapporto.

A — La *Rappresentanza elettiva* si è venuta sempre più accostando alla sorgente di ogni pubblica potestà, e cioè alla sovranità popolare, fino ad aderirvi completamente. Con tre successivi sbalzi, e cioè con la legge 22 gennaio 1882, n. 593, che attuò un notevole allargamento dell'elettorato sulla base dell'istruzione elementare obbligatoria, poi con la legge 30 giugno 1912, n. 665, che sancì un suffragio pressochè universale, e infine con la legge 16 dicembre 1918, n. 1895, che tale riforma ha compiuta, la rappresentanza elettiva ha invero toccato il limite estremo a cui si possa arrivare per tale via; essa ha raggiunto l'assoluto, e cioè la massima espressione, non solamente possibile ma pensabile, della volontà popolare, sotto l'aspetto puramente quantitativo, senza più neppure un'ombra di limitazione o discriminazione qualitativa. Si intende, che noi prescindiamo qui affatto dalla questione del conferimento dell'elettorato politico alle donne; dal quale conferimento i termini del problema, qui ora studiato, non verrebbero del resto spostati, se non numericamente.

B. — E la *Potestà regia* veniva al tempo stesso compiendo una sua graduale evoluzione in certa guisa parallela alla precedente, che le faceva raggiungere la medesima meta:

essendosi la monarchia trasformata, di assoluta in costituzionale, di costituzionale in plebiscitaria, di plebiscitaria in veramente popolare. Poichè nella coscienza del popolo essa ha ormai il suo più saldo fondamento, e dal consenso universale essa trae il meglio della sua autorità. La perfetta fusione fra popolo e sovrano ebbe da questa nostra gesta suprema la sua suprema consecrazione. Il popolo non può avere oramai rappresentanza più schietta, più diretta e più fedele che nel suo Re, il quale, anche da ultimo, in un istante di crisi della coscienza nazionale, ha potuto con assoluta verità asserire ch'Egli nulla altro può volere che quello che il suo popolo vuole.

C. — Straniero a tutto cotesto imponente rivolgimento il solo *Senato*. Nè, a ben guardare, si può dire neppure ch'esso sia rimasto immoto e irrigidito in quel suo lontano stato iniziale; sì bene è da dire, ch'esso è venuto percorrendo un suo cammino, divergente da quello degli altri due organi della potestà legislativa, e anzi sotto un certo rispetto addirittura regrediente.

Ma qui non vorremmo essere fraintesi. Non vorremmo, cioè, a nessun patto, che si supponesse che, parlando noi di un cammino *regrediente*, intendessimo di tacciare di *retriva* la azione, in qualsivoglia momento della nostra storia politica, esplicata dal Senato. Il liberalismo del Senato italiano non si è smentito mai neppure nelle più ardue prove; esso è quindi superiore a ogni discussione. Noi intendiamo invece solo di porre in rilievo il regresso nella importanza politica attribuita al Senato, regresso quindi non ad esso in alcun modo imputabile, ed anzi stranamente e dolorosamente contrastante con l'indirizzo schiettamente liberale e progressivo, a cui il Senato italiano seppe sempre informare l'opera sua. Ma che regresso nella sua importanza politica ci sia stato è verità che balza evidentissima, quando si riprendano a considerare quelle tre circostanze, da cui, come si è detto, l'istituto nostro traeva un tempo rilievo ed intensità e quasi vitale alimento al suo carattere rappresentativo e alla sua funzione politica. Di fatti:

1° Le categorie, di cui all'art. 33, sono venute perdendo assai di quella loro importanza sociale, che chiamammo diretta e assoluta; come dovrà convenire chi semplicemente consideri che la prima, ad esempio, non conserva più se non una significazione storica, e l'ultima una minima parte della sua originaria rilevanza economica, e che tutte quante, del resto, hanno subita una svalutazione fatale di fronte al prevalere, nella vita sociale e politica del paese, di altri ceti, di nuove forze e di più poderose correnti.

2) Le stesse categorie hanno perduto poi anche più di quella loro importanza, che dicemmo indiretta e relativa, e cioè risultante dalla comparazione con la cerchia ristretta e quasi con le categorie di cittadini, da cui derivava la rappresentanza elettiva. Mentre, invero, questa veniva gettando i suoi scandagli e assicurando le sue ancore fin nelle più remote profondità della coscienza e della sovranità popolare; la rappresentanza nostra si teneva immota, a fior di acqua, ove tutte le più opposte correnti della vita politica avevano frattanto facile ragione di ogni suo migliore proposito. Che le radicali modificazioni compiute nella composizione della Camera elettiva non potessero non aver una ripercussione profonda sopra l'altra Camera, è verità che si impose a molte delle menti più chiare del Senato nostro, quando vi fu posta in discussione quella, che fu poi la legge elettorale politica del 1882; ed ebbe espressione esplicita ed energica nella relazione dell'Ufficio centrale, del 24 novembre 1881 (Sessione del 1880-81, Documenti, n. 119-A) dovuta alla penna erudita di Fedele Lampertico. Un capo di tale relazione s'intitolava appunto: « La legge elettorale e l'ordinamento costituzionale », e finiva così: « Una legge elettorale, la quale altera profondamente nella sua composizione la Camera dei deputati, e tende a dare sempre più ad essa prevalenza e preponderanza, viene ad esercitare di necessità un'influenza grandissima sul Senato melesimo, il che avviene in duplice modo; e cioè nella *composizione* del Senato, in quanto dipende principalmente dal fatto dei Ministeri, che emanano dalla maggioranza della

Camera dei Deputati, e nell'adempimento dell'*ufficio* costituzionale e legislativo, che pure al Senato spetta, ed in che tanto più difficilmente il Senato arriva a mantenere la sua autonomia ». E da allora in poi si può ben dire che questo fu l'assillo quotidiano di quanti più avevano a cuore le fortune del nostro istituto. Non si parli pure di turbato *equilibrio*, poichè la parola spiaceva già al Conte di Cavour, come quella che includeva l'idea della immobilità; ma, sia che a giustificare il sistema bicamerale si ricorra con il Conte di Cavour a una delle sue preferite immagini meccaniche e si parli di un moto progressivo insieme ed ordinato, in cui l'una delle Camere rappresenti essenzialmente il primo momento e l'altro il secondo; sia che si ricorra, come il Lampertico trovava preferibile nel suo noto libro, davvero capitale per questo nostro argomento, a figure del mondo organico, e si argomenti dalla legge di dualità o bilateralità che al dire del Gioberti, « si reitera e risponde in tutti gli ordini della natura e per le varie regioni del mondo corporeo, dall'infinito in grandezza sino all'infinito in piccolezza »; è di tutta evidenza, che non si può dare lavoro proficuo, nell'un caso, e la vita medesima, nell'altro, quando non sia rispettata la proporzione e la coordinazione delle due forze, o la simmetria e l'armonia fra le due parti. Giustamente si obbiettava di recente da persona esperta che « non è più il tempo di parlare di due Camere delle quali una abbia l'*impulso motore*, l'altra la *forza moderatrice*, quando così diversa è la potenza dei due congegni ».

3) Ma non solamente più di scemato valore, sì bene, forse, di vero snaturamento è da parlare, se si considera quanto è accaduto per il terzo punto. Non c'è eufemismo o sottigliezza logica, invero, la quale possa mascherare più questo risultato, che la nomina dei senatori, in teoria ed in apparenza di competenza della Corona, secondo il disposto dello Statuto; sia diventata di fatto e nella realtà di competenza del Gabinetto. « La nomina dei senatori », si è scritto testè da autorevole penna, « che era stata

concepita come vera prerogativa della Corona, fu trattata come una attribuzione ordinaria del potere esecutivo »; cosicchè « la potestà di nomina sdrucchiò, per così dire, dalle mani del Re in quelle del presidente del consiglio ». La quale verità è venuta in luce con una spontaneità quasi inconsapevole, e per ciò appunto tanto più significativa, allorchè il Regio decreto 25 agosto 1876, n. 3289, nel determinare gli oggetti da sottoporsi alla deliberazione del Consiglio dei ministri, vi comprese al numero nono (dopo ben otto altre materie!), e a rifascio con le nomine di altri molti funzionari dello Stato, anche « *le nomine al Senato del Regno* »; il quale disposto riordinò in forma un poco più ossequente alla dignità del Senato stesso, ma non modificò nella sostanza il successivo Regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, che considera: « *le nomine del presidente, dei vice-presidenti del Senato del Regno e dei senatori* ». Non senza sostanziale fondamento contro questa disposizione protestava il senatore Vitelleschi, per l'invincibile antagonismo, come ei diceva, in cui essa sta con il disposto dello Statuto; e la risposta del Presidente del Consiglio di allora, on. Zanardelli, può ritenersi solo trionfatrice nell'apparenza; poichè se non la *nomina*, certamente la *scelta* dei senatori è fatta oggidì non più dalla Corona, ma dal Gabinetto. Il quale ha molto naturalmente sostituito, pur restando nell'ambito delle categorie dell'art. 33, criterii proprii di scelta: sia con il dare la prevalenza all'una o all'altra delle dette categorie; sia con il preferire l'una o l'altra delle persone, che vi sono comprese. Nè la sottile e certo non irragionevole obbiezione, che il Gabinetto sa benissimo « a Chi deve fare le sue proposte », basta a superare questo rilievo, che la funzione della Corona è diventata puramente passiva; e, poichè anche l'ipotesi di un *veto* è da eliminarsi, per l'esperienza medesima di alcuni dolorosi casi a tutti noti, essa non è più rivestita se non del valore di una inibizione puramente reverenziale, e indiretta, e tacita. Assai poca cosa, chi consideri da quale punto si fosse partiti!

V.

Da tutto questo è risultato, ad ogni modo, uno snaturamento, più che non una semplice svalutazione, come si è detto, della funzione rappresentativa e del carattere politico del nostro istituto. E se ne ha la esplicita confessione in alcune parole, che ad altri poterono perfino suonare un po' canzonatorie, ma che tali non si possono ritenere, data la gravità della persona onde provenivano, e il tono di pieno rispetto per il Senato ond'erano pronunciate; gravità e rispetto, che per altro crescono significato alla confessione stessa. L'onorevole Depretis, Presidente del Consiglio dei Ministri, rispondendo il 31 marzo 1886 a una interpellanza del Senatore Alvisi, adduceva, a giustificazione del sistema invalso per le nomine senatoriali, la seguente considerazione: « La Camera vitalizia si forma mediante le proposte di nomina che il Gabinetto presenta al Re. Il Gabinetto che fa queste proposte rappresenta una maggioranza della Camera, la quale a sua volta rappresenta la maggioranza del paese ». Cosicchè al Senato non competerebbe più se non cotesta sparuta e ambigua rappresentanza, passata al triplice filtro della Camera dei deputati, della sua maggioranza e del Gabinetto! Era quindi nel vero la Commissione senatoria, comprendente uomini tra i più gravi, ingegnosi e veramente illustri del Senato, dei quali alcuno fu chiamato poi a presiedere il Consiglio dei Ministri e altri il Senato medesimo, e di cui giova qui trascrivere i nomi: Alfieri, Alvisi, Cambray-Digny, Canonico, Finali, Lampertico, Maiorana-Calatabiano, Saracco, Tabarrini, Vitelleschi, allorchè approvava il 28 aprile 1888 una relazione, ove era detto, a proposito della rappresentanza della capacità e della competenza, che derivava al Senato dalle categorie statutarie: « Lo Statuto aveva voluto che il Re fosse l'interprete dei rappresentandi nello scegliere il rappresentante. Ma lo sviluppo pratico delle nostre istituzioni ha introdotto in modo sempre prevalente nella composizione del Senato un elemento estraneo a questi rapporti, l'elemento politico del momento, il quale assorbe a sè e

con criteri necessariamente parziali questa alta funzione costituzionale. E quindi ogni concetto di una rappresentanza qualsiasi siccome era voluto dallo Statuto è nella pratica completamente scomparso dal Senato: onde si è venuto oscurando quel concetto parlamentare dello Statuto di far concorrere per mezzo del Senato con parità di potestà legislativa la rappresentanza permanente della sapienza e della prudenza nazionale colla manifestazione più diretta della volontà presente del popolo espressa dalla Camera elettiva ». La stessa Commissione approvava poi un ordine del giorno, ove i medesimi concetti erano ribaditi in questi due *considerando*: « Considerando che nella nostra Costituzione il Senato sia di nomina Regia, ma sia anche in certa misura rappresentativo in quanto che ha la sua base nelle categorie lo quali rappresentano larghe classi, grandi interessi e competenze, ossia tutte forze vive e reali della nazione; considerando che la minore forza ed autorità del Senato dipende dall'essersi, nello sviluppo progressivo pratico della nostra Costituzione, spostato uno degli elementi integrali della sua funzione, riducendo puramente nominale quello delle categorie per sostituirvi esclusivamente un criterio diverso e non contemplato dallo Statuto, quale è quello della maggioranza rappresentata dai ministri che si succedono al potere, ecc. ».

Insomma, secondo il sentimento di un autorevole scrittore moderno, il Gabinetto avrebbe compiuto una specie di sconfinamento delle proprie attribuzioni e quasi una usurpazione di poteri; poichè « costituire un organo di sovranità parlamentare è evidentemente ufficio estraneo alla cerchia di quelle attribuzioni e superiori ad esse ». E ne sarebbe derivato questo assurdo, « che il Gabinetto, emanazione e creatura delle assemblee parlamentari, generi una delle assemblee, da cui deve ripetere la propria esistenza e al cui controllo deve essere soggetto ».

La stessa obiezione, fin dal 1892, muoveva il professore dell'Università di Lovanio, Van den Heuvel (*Le Sénat en Belgique*; p. XII; prefazione all'opera del Pyfferoen, che citremo

più sotto), a coloro che propugnavano l'istituzione in Belgio di un Senato tutto di nomina regia, invocando appunto l'esempio del Senato italiano: « D'abord un tel Sénat ne serait pas l'œuvre du Roi mais l'œuvre du ministère au pouvoir. Le Roi serait obligé de faire pour le Sénat les choix, que voudrait bien agréer le ministère, ou même plus exactement il serait obligé d'agréer les propositions que voudrait bien lui faire le ministère agissant de commun accord avec la majorité parlementaire. Voilà un Sénat qui serait, en réalité, nommé indirectement par la majorité régnante à la Chambre des représentants, par cette même majorité dont il est appelé à retenir et à modérer l'action », E ancora di questi giorni, un altro professore dello stesso paese (Smets, *La Réforme du Sénat*; Bruxelles, 1919; pag. 274) ammoniva coloro, che vi vorrebbero affidare una parte almeno delle nomine senatoriali al Sovrano, in questo modo: « Bien entendu, il s'agit ici d'un régime qui tolérerait l'intervention directe et avouée du chef de l'État dans les nominations, qui lui laisserait en tout cas l'initiative et une part dans la décision. Cela, c'est question de coutume plus que de texte: il y aurait une dérogation, admise par l'opinion et consacrée par l'usage, aux pratiques du gouvernement de cabinet. Dans le cas contraire, si le choix devait appartenir en réalité au conseil des ministres ou même au seul ministre de l'intérieur, les nominations ne seraient plus que des nominations de parti, l'assemblée deviendrait une sorte d'extension du gouvernement et, par suite, un rouage inutile; un des trois membres du pouvoir législatif se trouverait, en fait, supprimé ».

Una riprova più esauriente della giustezza del nostro ultimo rilievo non si potrebbe davvero desiderare.

## VI.

Queste le cagioni profonde dello indebolimento, universalmente lamentato, del Senato italiano; si intende del Senato, considerato come corpo politico, e cioè quale esso deve appunto essere per definizione dello Statuto.

Parlando in nome della Commissione eletta dal Senato nel 1910 per riferire sopra una sua eventuale riforma, Giorgio Arcoleo diceva: « Le voci inascoltate che reclamano dai Ministeri maggior rispetto pel Senato nella distribuzione dei lavori legislativi e più larga partecipazione al Governo, la diserzione dell'aula, la brevità delle sedute, i continui aggiornamenti, l'indifferenza della stampa sono *effetti e non cause*: è un circolo vizioso pretendere maggior efficacia nelle funzioni senza nuova vigoria negli organi ». E giustamente non sono molti giorni l'illustre Presidente della nostra Commissione, senatore Tittoni, asseriva, che in questa frase sta « il nerbo di tutta l'argomentazione della relazione Arcoleo ».

E per farsene persuasi basta ricordare, che, se pure il rispetto per il Senato dei vari Ministeri che si sono succeduti non fu certo quale lo professava il Conte di Cavour, pur tuttavia non si ebbe presso di noi neppure l'ombra di quelle violenze, che in altri paesi si esercitarono con le così dette *infortate*, le quali in Inghilterra presero il nome, estremamente rappresentativo della disastrosa veemenza dell'abuso, di *inondazioni* o *sommersioni*. Si consideri inoltre quanto infrequenti e, paragonati con quelli tutt'altro che edificanti onde si ha non rado esempio in altri Stati, quanto corretti siano stati i conflitti con l'altra Camera. E, dal canto suo, giova ripeterlo, ben può il Senato attribuirsi il vanto di non temere il paragone fra la sua storia e quella di qualsivoglia altra Camera alta dei due mondi, e di non essere stato a nessuno secondo per schietto e fervido amore di tutte le libertà e di ogni civile progresso.

Ma non è consentito di argomentare da costesto essersi mantenuto il Senato nostro sempre all'altezza della sua missione e dall'essere tuttodi pronto a dare tutta la volonterosa opera sua, quante volte questa gli sia richiesta, che in altri e non in lui sia di conseguenza da ravvisare la menda e da applicare il rimedio del deplorato suo indebolimento. Poichè nel giuoco alterno delle forze politiche, mentre è fatale e forse provvidenziale, che ciascuna sviluppi in

modo indipendente tutta la sua energia virtuale, non avendo disciplina e limite se non dal contrasto di un'altra forza, coordinata ed ugualmente attiva; è pur fatale che si affievolisca e si spenga quella, che, non la sola sua disciplina e il limite, sì bene la stessa spinta iniziale all'azione e la possibilità di esplicitarla attenda dal consenso di forze esterne: anzi, che non sia da tanto da opporsi a queste e da imporsi, alla sua volta, come disciplina e limite. In altri termini, non può pretendere alla vita quell'organo che debba mendicare dal beneplacito altrui la sua ragion di vivere. Non fuori, ma dentro; non nelle funzioni, ma nell'organo è il difetto. E qui va di conseguenza applicata la riforma.

Se non che alla riforma stessa si sogliono opporre due specie di obiezioni.

E prima un dubbio su l'efficacia di qualunque innovazione legislativa a modificare sostanzialmente l'andamento di correnti così profonde e complicate come sono le politiche. Ma non occorre avere molto familiarità con il classico modello inglese, per sapere quanti esempi esso fornisca di condizioni radicalmente mutate, per virtù di opportune e tempestive riforme, nelle annose strutture e nelle intrecciate fortune dei tre massimi organi della sovranità: la Camera dei Lords, la Camera dei Comuni e la Corona. E, più di recente ancora, il potere presidenziale negli Stati Uniti dell'America del Nord ci presenta un caso davvero significantissimo di quasi subitaneo ravvivarsi di uno degli organi costituzionali da un periodo di profonda depressione e di quasi supina soggezione alla strapotenza degli altri. Nè lo storico futuro — qualunque giudizio egli sia per recare, sotto ogni altro rispetto, della legge italiana delle Guarentigie pontificie — potrà però misconoscere la ripercussione profonda sebbene indiretta, ch'essa ebbe sull'esercizio della potestà spirituale della più antica e augusta delle istituzioni viventi, la S. Sede; la quale, libera ormai per forza di quella legge da ogni impaccio temporalistico, poté e può esplicitare la sua azione nel mondo con un prestigio da secoli non più visto. Ma forse la dimostrazione più

stringente e più impressionante si ha nella risoluta affermazione di alcuni fra gli spiriti più illuminati di Germania, che il tracollo di questa si debba in molta parte alle manchevolezze dei suoi ordinamenti costituzionali. Ieri era l'eminente storico ed economista Max Weber (*Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*; trad. Ruta; Bari, 1919), che appuntava le sue critiche nella mancanza di un vero regime parlamentare e chiudeva il suo libro con l'asserire, che alla Germania era fallito il suo intento di diventare uno dei fattori decisivi della politica mondiale per l'im maturità della sua interna struttura politica. « La sua struttura (egli dice) finora non vi si è mostrata atta, ma si è rivelata capace soltanto di una amministrazione tecnicamente buona e di eminenti opere militari. Ma che queste bastino a una politica puramente difensiva, e non già a compiti politici mondiali, è quanto dovrebbe insegnarci la sorte mostruosa che ci è incolta ». Oggi è il professore di diritto pubblico di Bonn, Fritz Stier Somlo (*Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland*; Tübingen, 1919), che scrive: « La colpevole trascuranza della politica da parte della nostra borghesia, la imprevidenza e inconscienza in tutte le questioni della vita pubblica hanno conferito moltissimo alla catastrofe, in cui è precipitata la Germania. I vincitori di questa guerra mondiale ci erano di troppo superiori negli ordinamenti del potere e del volere politico ». E di testimonianze somiglianti si potrebbe ormai compilare un elenco.

La seconda obiezione è di indole più concreta; la pretesa intangibilità dello Statuto. Come se non fosse oramai nella coscienza di tutti, ch'esso segna un limite, dal quale non è dato di tornare indietro verso le forme assolutistiche, ma non già di procedere innanzi per le grandi vie della libertà, che lo Statuto medesimo ci ha gloriosamente aperte. Come se, ancora, nel difetto presso di noi di un qualsiasi potere *costituente*, le riforme, che man mano si presentino come necessarie, non siano da attuarsi con i modi della ordinaria

legiferazione. Come se, infine, cotesta necessità e la conseguente legittimità di tale processo non possano annoverarsi oramai in Italia tra le questioni *teoricamente superate*, per il consenso pressochè unanime dei più gravi pubblicisti e uomini di Stato, e *praticamente sorpassate*, per i numerosi casi di deroghe e mutazioni allo Statuto, che si sono venute a mano a mano operando. Ben venticinque di codesti casi si prendeva cura di elencare e partitamente

illustrare Giuseppe Saredo nella sua diligente relazione del 28 giugno 1894, compilata per incarico di una commissione di senatori, intesa essa pure alla riforma del Senato, e composta del Vitelleschi, che la presiedette, e dei senatori Parenzo, Maiorana-Calatabiano, Cremona, Alfieri di Sostegno, Cannizzaro e Saredo. Ma nessuno ignora che di parecchi altri numeri quell'elenco si potrebbe oramai arricchire.

## La riforma del Senato e le sue linee direttive

### VII.

Sgomberato così il terreno da ogni preconcetto e da ogni obiezione, ci troviamo di contro al punto fondamentale: verso quali fini avviare la riforma? con quali modi compierla?

Il fine non può essere che uno solo: ridonare al Senato il suo antico carattere di corpo essenzialmente politico; ravvivare, cioè, quanto più intensamente si possa la sua funzione rappresentativa; il che è solo dato con l'avvicinare sempre più strettamente e direttamente i rappresentanti ai rappresentandi, e cioè con il fare che il nostro istituto attinga esso pure la sua ragione di essere e la sua forza politica negli strati più profondi della coscienza, della volontà e della vita del popolo. Bisogna, in altri termini, che il Senato compia esso pure quella evoluzione fatale, che gli altri organi della sovranità hanno di già compiuto.

Ma in quale modo?

Una indicazione, negativa, sì, ma per ciò non meno significativa, ci è fornita da questo rilievo: che il Senato italiano è la sola delle Camere [alte, che sia ancora al mondo, di nomina esclusivamente regia. E poichè non è da pensare che la prerogativa regia possa nè presso di noi, nè altrove, venire ripristinata in tutta la sua

originaria e genuina efficienza, così non rimane che da concludere, che bisogna mettersi risolutamente per un'altra strada.

Di indicazioni positive la comparazione con il diritto degli altri paesi ci può essere meno soccorrevole. Prima di tutto per la sterilità insanabile dei raffronti condotti semplicemente sopra i testi legislativi. Poi per le diversità profonde, che intercedono fra le condizioni e le necessità dei singoli paesi. Per cui non può appuntarsi di eccessivo orgoglio nazionale la Commissione nominata il 27 agosto 1917 dal primo ministro Lloyd George per studiare e proporre una riforma della Camera dei Lords e di cui fu relatore lord Bryce, quando dichiarò di voler prescindere dalla considerazione di qualunque esempio straniero; come il medesimo appunto non potrebbe essere mosso a noi, quando dicessimo che precisamente il classico esempio inglese potrebbe, per le singolarità di quella costituzione politica, meno di qualunque altro fare al caso nostro. Ma sono ancora da considerare altre cose a questo riguardo. Nessun esempio di Camera alta straniera potrebbe, intanto, gran che giovarci, quando noi la considerassimo semplicemente nella sua costituzione e funzione presenti; da poi che ovunque o sono addirittura in corso riforme radicali, oppure

sono con viva insistenza reclamate. Nessun modello poi di Camera alta esiste al mondo, che abbia di già sentito l'influsso di quel profondo fermento riformatore, che si è ovunque prodotto in forza della guerra e sempre più irresistibile preme sopra tutti gli ordini costituzionali.

Tutt'al più ci è consentito di cogliere, in cotesto movimento generale di riforma, qualche spunto omai assodato ovunque, qualche sintomo di tendenze comuni, qualche dato di consenso universale.

Ad esempio, la Commissione inglese, più sopra ricordata, dichiarava che elementi indispensabili alla rinnovata Camera alta erano: «Persone che hanno l'esperienza della pubblica amministrazione, della magistratura, dell'ufficio parlamentare e possiedono speciali competenze circa l'agricoltura, il commercio, l'industria, la finanza, la pubblica istruzione, l'esercito, e la marina, e le cosiddette questioni imperiali, quali la politica estera e quelle che riguardano i domini d'oltremare». Da un altro canto un disegno di riforma della Camera dei Signori di Prussia, che la sconfitta della Germania ha impedito di portare innanzi, vi faceva una larga parte ai rappresentanti non solo delle varie magistrature e della coltura, ma della agricoltura e della industria, del commercio e della classe operaia. In uno studio molto apprezzato sul Senato olandese (Pyfferoen, *Du Sénat en France et dans les Pays-Bas*; Bruxelles, 1892, pp. 89 e 135), si rimpiange che la così detta *rappresentanza degli interessi*, non sia sufficientemente larga nella Camera alta di quel paese, ad onta che fra le categorie di funzionari pubblici, fra cui possono essere tratti i senatori, si siano venuti man mano comprendendo i presidenti della Camera di commercio, del Consiglio di vigilanza sulle ferrovie, e di altri corpi; e si augura un ulteriore ampliamento di tali categorie di eleggibili, fino ad abbracciare i membri delle direzioni delle Camere del lavoro e in genere i rappresentanti dell'agricoltura, dell'industria, ecc. Ovunque, insomma, si avverte il bisogno di fare, come scriveva un eminente parlamentare spagnolo al nostro Presidente, che il Senato diventi « un esponente

effettivo di tutte le forze vive del paese ». Lo Stato per altro, ove un movimento in tal senso si è venuto manifestando con maggiore lucidità di intenti, maturità di senso politico, continuità di azione, ampiezza di indagini e vivacità di contraddittorii, è certamente il Belgio; così che veramente questo è l'esempio da cui è dato forse trarre un qualche reale profitto, tenuta anche presente la rispondenza fra gli istituti politici di quel paese e i nostrani.

Onde mette conto di farne qui un particolare discorso.

### VIII

Il Senato belga si compone, in forza degli articoli 53 e segg. della costituzione del 7 febbraio 1831, di un numero di membri uguale alla metà di quello dei deputati, ed è eletto dal medesimo corpo elettorale, da cui sono eletti questi ultimi. Sole condizioni della eleggibilità: l'età di quarant'anni e un determinato censo. Nessuna traccia quindi di categorie, sul tipo di quelle del nostro articolo 33. La legge 7 settembre 1893 aggiunse un certo numero di senatori, eletti dai Consigli provinciali, che sono alla loro volta eletti dal medesimo corpo elettorale, di cui sopra. Per questi senatori non vi è requisito di censo. Il loro numero presentemente è, per la legge 18 aprile 1902, di ventisette, contro ottantatre di elezione diretta. Ogni idea di nomina regia fu respinta quando si fece la costituzione, per risentimento contro il contegno della Corona durante la rivoluzione, onde fu rotto il legame con l'Olanda, e per diffidenza verso una dinastia nuova, della quale non si poteva essere pienamente sicuri.

La costituzione del Senato belga, considerata universalmente come la parte più difettosa dell'opera, per tanti altri lati così ammirabile, del Congresso nazionale del 1830, fu, come di ragione, oggetto di critiche e di tentativi di riforma, che durarono incessanti dal 1831 in poi, e che la timida revisione del 1893 non era certo sufficiente ad appagare. Tant'è che il dibattito, sopito un momento durante la guerra, ha ripreso di questi giorni con una vivacità, che non ha riscontro altrove.

Due tesi estreme si contendono il campo.

Quella di coloro, i quali vogliono tener ferma a qualunque costo la origine elettorale comune delle due Camere, e che anzi la vogliono portare alla sua più piena e genuina espressione, tornando all'unico sistema della Costituzione del 1831, quanto alla elezione dei senatori, e ripristinando al tempo stesso per tutti il suffragio diretto. Deputati e senatori sarebbero quindi eletti, gli uni e gli altri, con elezione diretta, dal medesimo corpo elettorale. I sostenitori di questa opinione non tralasciano per altro di preoccuparsi della necessità di aprire l'adito al Senato alle rappresentanze delle varie forze sociali; ma credono che a ciò basti lo stabilire — sull'esempio italiano, colà con particolare preferenza e deferenza invocato a questo proposito — varie e larghe categorie di eleggibili, in cui siano compresi coloro che hanno coperto uffici pubblici, i cultori delle professioni liberali, delle scienze, delle lettere, delle arti, i ministri del culto, gli agricoltori, i commercianti, gli industriali, gli impiegati, gli operai. Tale è almeno la enumerazione del più recente e più risoluto paladino di questa tesi, il professore dell'Università libera di Bruxelles, Giorgio Smets (Op. cit. pag. 282 e segg.). Si vegga pure in questo senso Speyer, (*La Réforme du Sénat*: in « Revue de Belgique », 1 e 15 gennaio, 1 e 15 febbraio 1914, p. 213 e seg.).

L'altra tesi conta in Belgio fautori ben più numerosi, di ben più antica data e di ben più alta autorità; e ne è da molti anni il più convinto sostenitore e quasi apostolo il professore dell'Università Regia di Bruxelles, Adolfo Prins (*La Démocratie et le Régime parlementaire*. Bruxelles, 1884; *La Représentation des Intérêts*, in « Rev. de Belgique » xxiii, 1891, 5; *L'Organisation de la liberté et le Devoir social*. Bruxelles, 1895; *De l'Esprit du gouvernement démocratique*. Bruxelles, 1906; *La Démocratie après la guerre*. Bruxelles, 1918).

Ma ad essa avevano di già assentito uomini di tutti i partiti, da Frère-Orban al socialista Hector Denis, da Émile de Laveleye al socialista De Greef, fino ad alcuni degli uomini, che capeggiarono da ultimo le schiere disperse di

quel popolo martoriato, dal conte Goblet d'Alviella al socialista Vandervelde, e all'eroico sindaco di Bruxelles, Adolfo Max (*La Réorganisation du Sénat*; Bruxelles, 1892). Tutta una serie di disegni di legge, e tutta una folta e battagliera letteratura considerarono sotto i più diversi punti di vista quella che colà si è convenuto oramai di designare come la questione della *Représentation des intérêts*. È bene avvertire subito che la parola *intéresse* va intesa nel senso più largo e più alto, per designare non i soli interessi materiali e pratici, ma i più spirituali e nobili, e cioè tutte le supreme necessità e le supreme aspirazioni di un popolo civile. Solo accentuando bene tale avvertenza essenziale, noi possiamo, per amor di chiarezza e di brevità, accettare il termine di *Rappresentanza degli interessi*, in attesa che altri gli trovi un più elegante equivalente nella nostra lingua.

Secondo questa ultima tesi il Parlamento in genere, e il Senato in ispecie, dovrebbero essere foggiate così da accogliere la rappresentanza più piena, più diretta e più genuina di tali interessi generali, o bisogni o nuclei o forze sociali, che dire si vogliano. E a questo intento supremo dovrebbe essere preordinato qualsiasi sistema di formazione e qualsiasi schema di costituzione della Camera alta. Ma poichè quello della elezione diretta, per opera dello stesso corpo elettorale che elegge l'altra Camera, sembra il sistema meno adatto a tale intento, così esso viene respinto dal più dei fautori della così detta rappresentanza degli interessi. I quali propongono e propugnano, dal canto loro, i più diversi sistemi di formazione del Senato: da quello di un corpo elettorale, diverso bensì dal corpo elettorale onde sono eletti i deputati, ma unico per le diverse categorie degli interessi; a quello di altrettanti corpi elettorali distinti quante sono le categorie degli interessi ammessi alla rappresentanza (per esempio: i corpi accademici per il numero di rappresentanti concessi alla scienza; i corpi professionali per il numero di rappresentanti concessi al lavoro, e così via); mentre non manca chi, come il Prins (*La Démocratie après la guerre*, pag. 107),

vorrebbe porre accanto a questi modi varî di elezione anche un parziale diritto di nomina da parte della Coróna, alla quale gli eventi ultimi hanno ridonato tutto il prestigio che un tempo le mancava. Come espressione estrema della tendenza ad assicurare a qualunque costo e sopra ogni altra cosa la rappresentanza degli interessi, va ricordata l'opinione di chi propugna addirittura la cosiddetta *legislazione diretta*, e cioè la formazione di tante assemblee speciali quanti sono i grandi interessi sociali, assemblee governate dal potere centrale e dal *referendum* popolare. Nella quale opinione, si incontrano il conte De Briey (*Notre Régime politique et les nécessités de l'heure présente*. Bruxelles, 1919, pag. 30 e segg.), e il socialista Vandervelde (*Problèmes d'après guerre: Le Socialisme contre l'État*. Paris, 1918, pag. 54 e segg.).

A ben guardare le due tesi opposte si differenziano sostanzialmente per questo, che, mentre la prima subordina al modo di formazione del Senato la sua particolare figura rappresentativa, confidando, per lo auspicato rinvigorismento delle sue funzioni, più sulla immediata derivazione del Senato stesso dalla volontà popolare, espressa con le forme consuete del suffragio universale, che non sulla naturale virtù e sulla congenita potenza di quei grandi interessi sociali, ch'esso valga a rappresentare; la seconda invece subordina il modo di formazione del Senato alla sua figura rappresentativa, facendo, per quel rinvigorismento con uguale calore auspicato, maggiore affidamento sulla naturale virtù e sulla congenita potenza di quei grandi interessi, ch'esso valga a rappresentare — si intende, il più pienamente, il più direttamente e il più sinceramente che sia possibile —, che non sulla universale panacea della volontà popolare, espressa con le forme consuete del suffragio universale.

## IX

Le argomentazioni dei fautori, non solamente belgi, ma inglesi, tedeschi, francesi, spagnoli e anche italiani della cosiddetta rappresentanza degli interessi si appuntano essenzialmente

contro le manchevolezze del suffragio universale, base comune oramai al parlamentarismo di tutti i paesi.

Riportiamo, nella loro integrità, le critiche del più risoluto di essi, del Prins, che sono anche le più estreme, come quelle che investono il suffragio universale nella sua stessa legittimità, così da mirare addirittura a scalzarlo, e in ogni sua manifestazione o sede, non importa cioè se come modo di formazione della prima o della seconda delle due Camere.

Del resto al Prins fanno capo coloro, che anche fuori del Belgio si sono fatti banditori di quella, che in contrapposto alla rappresentanza *inorganica* del suffragio universale, il Benoist chiama rappresentanza *organica* (*La crise de l'État moderne: De l'organisation du suffrage universel*. Paris, s. a. (1896), p. 168, 236). Nè le opinioni del Prins sono rimaste senza seguito anche in Italia (cf. p. e. Persico, *Le rappresentanze politiche e amministrative*; Napoli, 1885, pp. 206-230).

Fin dal 1884, e cioè fin dal suo primo libro, il Prins aveva scritto (p. 195 e seg.): « Les seules fondations résistantes que l'on puisse donner au parlementarisme, ce sont les intérêts sociaux. L'intérêt social! voilà l'élément régulier, permanent de l'ordre politique. Il y a dans le monde quelques penseurs pour lesquels les idées sont tout, mais l'humanité qui agit, lutte et souffre ne se compose que de forces sociales et d'intérêts sociaux. La société politique actuelle confond tout cela; elle présente l'image du chaos. L'aspect d'une nation qui exerce ses droits électoraux permet de parodier la sinistre parole du légat d'Innocent III et de dire: "Votez, votez toujours, Dieu reconnaîtra les siens". De nos jours, on n'a songé à représenter que de principes; le droit de suffrage est suspendu dans le vide. Le seul lien par lequel il se rattache au monde existant, c'est le lien fictif de circonscriptions électorales tracées au hasard sur la carte. Or, la société a autre chose que des subdivisions factices et des délimitations artificielles; elle a une membrane organique, des assises naturelles, c'est-à-dire les collectivités d'intérêts, le groupes agri-

coles, urbains, industriels, économiques, artistiques, scientifiques, etc. A travers le brouillard de notre législation, ces entités apparaissent d'elles-mêmes. Jadis, elles dominaient le droit ; actuellement, elles sont à l'arrière-plan, il faut les découvrir ; mais elles existent, elles sont aussi vieilles que l'humanité, elles sont l'humanité même dans son labeur quotidien et aucune révolution ne saurait les détruire. Eh bien, ces groupes sont les cadres du droit électoral. Autant le problème de la représentation est ardu quand, considérant la société dans son unité métaphysique, on ne voit que les individus, autant la solution est aisée quand on prend pour pivot les réalités, c'est-à-dire les collectivités sorties pour ainsi dire spontanément des entrailles mêmes d'un pays. D'abord, le vote n'a une signification que si l'électeur a intérêt à voter. Alors, il ne s'abstient pas et ne se laisse pas corrompre. Aujourd'hui, l'abstention et la corruption sont naturelles et inévitables. L'élection ne dit rien à l'électeur ; le mobile le plus futile, le plus mesquin, le fera rester chez lui ou modifiera son bulletin de vote. Groupez, au contraire, les électeurs ; faites qu'ils se trouvent réunis par la communauté du but, il y aura, pour le votant, utilité à se rendre au scrutin, et son vote sera réfléchi. Un citoyen se laissera bien entraîner à voter contre un principe, il ne votera pas contre son intérêt. Toute la question, c'est d'empêcher cet intérêt d'être vulgaire et méprisable, ce qui arrive quand on paye les suffrages, et de le rendre légitime, ce qui arrive quand on groupe les hommes d'après leur activité sociale ».

Più tardi rincalzava (*L'organisation de la liberté*, p. 185 e segg) : « Les assemblées parlementaires étaient jadis l'expression des grands courants nationaux, la synthèse des forces sociales et des intérêts sociaux. Mais sous l'action dissolvante de la conception atomistique, les Parlements se sont désagrégés comme le reste, le sentiment public s'est affaibli et l'on se trouve en présence de la masse informe des citoyens souverains, modelée par Rousseau et reflétée dans le suffrage universel... La théorie d'Adam Smith nous a fourni la forme atomisti-

que de la société économique. La théorie du suffrage universel amorphe nous a fourni la forme atomistique de la société politique et a assuré le règne d'un agrégat quelconque d'unités numériques parvenu à se faire accepter comme majorité et prétendant réaliser le gouvernement du peuple par lui-même. Le suffrage universel, « *one man, one vote* », reste le crédo de la démocratie, et pourtant ses dangers, ses inconvénients, son inefficacité ne peuvent plus être niés par personne. Il est incontestable que le suffrage universel sans cadres, sans organisation, sans groupement est un système factice ; il ne donne que l'ombre de la vie politique. Il n'atteint pas le seul but vraiment politique que l'on doit avoir en vue et qui est non de faire voter tout le monde, mais d'arriver à représenter le mieux les intérêts du plus grand nombre. Et tout d'abord, cette croyance que lorsque tout le monde vote, tout le monde est représenté, n'est-elle pas la plus trompeuse des illusions ? N'y a-t-il pas une différence colossale entre le fait de voter et le fait d'être représenté ? On peut être représenté sans voter. On peut avoir le droit de vote et l'exercer sans être représenté. On peut être représenté sans voter. Dans le régime censitaire, la bourgeoisie est la classe dirigeante, elle a le monopole du pouvoir. Et pourtant avec le cens élevé de la monarchie de Juillet en France, ou le cens minime de la Constitution belge avant la révision, une partie restreinte de la bourgeoisie votait seule. La majorité des bourgeois ne votait pas et les intérêts des bourgeois n'en étaient pas moins protégés et représentés comme s'ils eussent voté... On peut aussi avoir le droit de vote sans être représenté : c'est le fait de toutes les minorités électorales sous le régime de la majorité numérique. Quand la moitié plus un vote dans un sens, la moitié moins un qui a voté dans l'autre sens, aurait pu rester chez elle ; c'est comme si elle n'avait pas voté du tout ».

Anche più aspra è la critica in altri scrittori. Uno dei più autorevoli fra quelli di Francia (Benoist, *La Crise*, p. 11 e seg.), paragona pittorescamente a un granello di sabbia quel

granello di sovranità, che il suffragio universale non organizzato pone in mano a ogni cittadino: granello, soggetto a muoversi e ad accavallarsi nel modo più capriccioso e incomposto e pericoloso allo spirar di ogni vento. Atomo di anarchia, di conseguenza. « Car, dans l'État comme dans la nature, l'atome qui reste atome est anarchique, et qu'est-ce qui peut bien être plus anarchique qu'un grain de sable dans la nature, si ce n'est, dans l'État, un grain de souveraineté? » E come sulla sabbia e con la sabbia nulla si costruisce, senza cemento, così sul suffragio universale nulla di stabile si potrà elevare, senza organizzazione.

Gli appunti, che i sostenitori della rappresentanza degli interessi fanno al regime imperante, sono essenzialmente questi: consacrare il dominio bruto e spesso brutale del numero; esacerbare l'antagonismo dei partiti, mentre, al dire del De Greef, nell'assemblea di una nazione non dovrebbero essere rappresentati i partiti, ma le parti interessate, essendo il primo modo di rappresentanza puramente subiettivo e metafisico e l'altro invece obbiettivo e scientifico; allontanare dal Parlamento le competenze e le esperienze a tutto vantaggio della petulanza e della inframmettenza; e finalmente esagerare fino all'inverosimile l'accentramento nella vita politica, il quale inconveniente la rappresentanza proporzionale, massime se portata alla sua forma idealmente più perfetta del collegio unico, non farebbe che aggravare. E appunto l'automatica virtù decentrativa della rappresentanza degli interessi, i quali sono di loro natura locali, differenti, decentrati, è il lato, a cui specialmente i fautori francesi di tale sistema attribuiscono il massimo pregio.

## X.

Più di recente, per altro, è venuta imponendosi una valutazione della rappresentanza degli interessi, meno assoluta ed esclusiva; la quale, cioè, la considera non solo conciliabile con il suffragio universale, ma quasi un necessario complemento di esso, e cioè un terzo gradino di una scala ascendente, di cui la rap-

presentanza proporzionale sarebbe il secondo. Ecco che cosa scrive invero lo stesso Benoist in un suo rapporto steso in nome della Commissione parlamentare francese per il suffragio universale (*Pour la Réforme électorale*; Paris, 1908, p. 221): « Sans aucun doute, l'organisation du scrutin par la représentation proportionnelle, l'organisation du corps électoral par l'organisation des partis, ne sera pas ou ne serait pas l'organisation intégrale, totale et définitive du suffrage universel. Mais elle est la première étape, et une étape nécessaire, dans la voie qui conduit à cette organisation. Quel empêchement fait obstacle à ce que la représentation proportionnelle puisse se combiner un jour, lointain assurément, mais qui doit venir, avec une représentation plus organique, qui, proportionnelle non seulement aux opinions politiques — lesquelles ne sont en nous qu'assez peu de chose, — mais à « tout ce qui, en nous, est humanité, vie et force sociale » réalisera, par leur union, autant qu'il peut être réalisé, le type idéal de l'organisation du suffrage universel? ». Cfr. pure Louis Bertrand, *Suffrage universel. Représentation proportionnelle et des Intérêts*; Bruxelles, 1900.

Tale conciliazione o, meglio, tale coordinazione fra i due sistemi opposti di rappresentanza politica, e cioè, il suffragio universale da una parte, e la rappresentanza degli interessi dall'altra, si vorrebbe attuare con una diversa destinazione dell'uno e dell'altro, facendo cioè di ciascuno d'essi un carattere peculiare delle due Camere e quasi un elemento discreto fra di esse.

Invero, un dato nuovo e della più grande importanza va rilevato, ed è, che una forte corrente d'opinione pubblica e di letteratura, comprendente uomini delle più opposte parti politiche, come il De Broquevil'e, il Woeste, il Verhaegen da un lato, e il Hymans, il Lorand, e anche il Vandervelde, dall'altro, è venuta designando il Senato, come l'organo più adatto e quasi specifico della rappresentanza degli interessi, non lasciandosi spaventare, come scrisse il conte Goblet d'Aviella (*La révision de la Constitution et la réorganisation du Sénat*,

nella « *Revue de Belgique* », XXIII, 1891, pagina 205) da quanto in apparenza vi può essere di strano nel fatto che si scelga proprio il Senato per una riforma così radicale e così democratica. A tale limitata applicazione della riforma ha finito per accedere da ultimo anche il Prins (*La Démocratie après la guerre*, pag. 103 e segg.), il quale non parla più che di rappresentanza degli interessi da affidarsi al Senato; proprio, cioè, come si suggeriva già nel 1884, presso di noi, nel recensire il suo primo libro uscito appunto in quell'anno (*Rassegna Nazionale*, XX, pag. 240). Ed è degno di nota che un giudice poco benevolo della rappresentanza degli interessi, quale l'Ostrogorski (*La Démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, ed. 1903, II, p. 653, ove il Prins è chiamato *le plus éloquent défenseur* di questa teoria; ed. abbreviata, 1912, pag. 669), ammetta però che essa potrebbe trovare la sua sede adatta e fare buona prova nelle Camere alte e nei Senati, e anzi per essi la proponga.

#### XI.

Dal canto loro gli avversari della rappresentanza degli interessi, così antichi come recenti, le oppongono essenzialmente: l'incertezza della nozione d'interesse; l'arbitrio nella classificazione degli interessi e nella ripartizione dei mandati per ciascuna classe dei medesimi; il pericolo, segnalato da Arturo d'Hoffschmidt (*Organisation du Sénat; représentation des intérêts*. Bruxelles, 1892, pag. 65), che prevalgano interessi troppo particolari contro il volere del corpo elettorale, d'onde inevitabili conflitti con l'altra Camera, derivante dal suffragio universale; e finalmente l'origine ibrida di tale teoria.

E questo è il punto che merita un più speciale discorso.

Già si è visto che il sistema della rappresentanza degli interessi trovò in Belgio fautori ugualmente calorosi nei partiti più opposti: il conservatore e il socialista. Ma l'apparente contraddizione si riscontra anche nelle autorità, che dall'una e dall'altra parte si amano allegare.

Fra gli scrittori, citati dagli uni, stanno in prima fila, accanto ad alcuni pochi autori inglesi, i più noti rappresentanti del romanticismo germanico e della scuola storica, un Krause, un Jarcke, uno Stahl, un Ahrens, un von Mohl, un Blunzschli, ecc., vale a dire spiriti, come osserva lo Smets (pag. 196), « peu favorables à tout ce qui ressemble à une résolution brusque, à des réformes radicales, à des transformations dictées par la pure raison, attachés, au contraire, aux institutions historiques ». Lo studioso italiano potrebbe dar risalto ancora a questa osservazione, ricordando che anche da noi furono uomini, come Luigi Taparelli d'Azeglio e Giuseppe Manno (cfr. Lampertico, op. cit., pag. 220), e cioè estimatori convinti dell'antica rappresentanza per classi, ordini e ceti, coloro che in Italia opposero ai nuovi ordinamenti costituzionali il difetto della prevalenza esclusiva data al numero. Del resto anche all'estero, scrittori come il Prins non tralasciano di esaltare i vantaggi delle antiche istituzioni rappresentative dei comuni medioevali, italiani o fiamminghi, e di altri somiglianti istituti dell'antico regime.

Per un altro verso, fra i propugnatori del sistema della rappresentanza degli interessi, si citano e i Saint-Simon, e i Fourier, e i Comte, e specialmente i Prudhon, vale a dire i precursori più antichi e più autentici del socialismo.

Ma codesto avvicinamento degli estremi, codesta conciliazione dei contrari, non è che uno dei tanti aspetti della reazione generale moderna contro gli eccessi del liberalismo dottrinario e della democrazia egualitaria; e non metterebbe conto di fermarsi più oltre, se esso non ci aprisse l'adito alla giusta valutazione di una circostanza, che noi riteniamo di una importanza capitale in tutto questo dibattito, e insieme assolutamente decisiva per l'indirizzo da dare ai lavori della nostra Commissione. Così importante invero noi la riteniamo, da dover aver ragione senza più di ogni titubanza e riluttanza teorica a dichiararsi piuttosto per l'una che per l'altra delle due tesi, che siamo venuti fin qui prospettando.

XII.

Il dato, che dicemmo di importanza capitale e decisiva, è questo.

I partiti estremi, conquistato il suffragio universale, hanno iniziato ora un vigoroso movimento per la conquista della rappresentanza degli interessi: — movimento, che o esplicitamente mira, o implicitamente fa capo alla soppressione del Senato.

Toccato l'estremo limite e la espressione assoluta della rappresentanza puramente atomistica, numerica, quantitativa della sovranità popolare, mercè il suffragio universale, in molti paesi esteso di già alle donne: posto nel loro programma il sistema della rappresentanza proporzionale quale complemento politico necessario di quella forma di manifestazione della volontà del popolo; i partiti stessi, più fervidamente favorevoli a tale estensione illimitata del suffragio e a quella netta configurazione e scverazione delle fazioni politiche, che è insita nella rappresentanza proporzionale, hanno sentita finalmente la deficienza sostanziale di tutto il sistema. E si sono messi risolutamente in cammino verso quello, che altri già designava, come si è visto, quale il terzo stadio del profondo rivolgimento, ovunque propugnato, degli ordini rappresentativi: e cioè verso la rappresentanza degli interessi. Dalla polverizzazione della sovranità popolare bisognava plasmare qualche cosa di concreto e di organico. Anche essi, cioè, hanno sentito la necessità, secondo l'energica frase di Charles Benoist, di *organizzare il suffragio universale*.

Ora, questo sta accadendo non solo in Germania, e cioè nel paese per certi rispetti meglio preparato a tali riforme anche prima che gli ultimi avvenimenti avessero rimosso a fondo ed aperto a tutte le possibili novità il terreno politico, ed ove, di conseguenza, tutti i varî progetti di nuove costituzioni contemplan la formazione, accanto alla rappresentanza politica unitaria, di altrettante rappresentanze, diremo così, sociali, facendo però in tale ricostruzione della compagine statale una parte esclusiva agli interessi professionali ed economici, e

ponendolo come postulato la soppressione o, per dir meglio, la omissione di qualsiasi specie di Camera alta: ma qualcosa di molto somigliante si sta operando sotto i nostri occhi anche in Italia.

I partiti di estrema sinistra reclamano invero, anche presso di noi, dopo il suffragio universale e la rappresentanza proporzionale, una rappresentanza diretta dei sindacati. L'onorevole Vigna, ad esempio, in un suo disegno di legge inteso a modificare la nostra legge elettorale, dopo aver considerato, che « compiuta sostanzialmente col suffragio universale la rivoluzione politica, la quale aveva per contenuto e fine la libertà e l'uguaglianza dei cittadini », è giunto il momento, in cui « gli interessi professionali devono aver la loro rappresentanza diretta nella Assemblea legislativa temperata con quella degli interessi generali », propone che la prossima assemblea legislativa sia « composta per metà dei rappresentanti degli interessi generali e per metà dei rappresentanti degli interessi professionali ».

Dal canto suo la Confederazione del lavoro sostiene che il Consiglio superiore del lavoro si debba trasformare da organo puramente *consultivo* dello Stato, in organo *deliberativo* per tutte le materie di sua competenza; cosicchè i disegni di legge da esso votati sarebbero da inviarsi al Parlamento semplicemente perchè li registri. I Fasci italiani di combattimento fanno una proposta ancora più larga e radicale, e cioè propugnano « la formazione di Consigli nazionali tecnici del lavoro, dell'industria, dei trasporti ecc. ecc., con poteri legislativi ». Ed altre proposte somiglianti, noi potremmo agevolmente raccogliere dalla fertile immaginazione e dalle mire non facilmente saziabili dei teoristi e dei conduttori dei partiti estremi o più studiosi di novità.

Ma per l'eterna legge della conciliazione dei contrari, ecco da parte cattolica mettersi innanzi un disegno di legge di iniziativa dell'onorevole Tovini, in cui si propone l'istituzione di un « elettorato professionale insieme a quello politico propriamente detto » e la formazione di una Camera di 520 deputati, dei quali 300

dovrebbero essere eletti con il voto politico dei cittadini e 220 con il voto professionale.

Nè il partito liberale è rimasto inattivo in questo campo. L'onorevole Camera, che con il suo disegno per la riforma della procedura elettorale iniziò il dibattito in Parlamento sul vitale argomento, sostiene a nome di quella minoranza della Commissione parlamentare che non accolse il sistema della rappresentanza proporzionale, lo scrutinio di lista con rappresentanza della minoranza, ma insieme con questo temperamento (art. 4), che 100 deputati debbano essere detratti dal numero complessivo dei deputati, ed eletti con il sistema del *voto unico* dalle organizzazioni riconosciute nel paese, come rappresentanti delle relative classi proletarie, culturali, economiche e politiche.

E il Senato? Gli uomini di estrema sinistra e i Fasci italiani di combattimento sono molto espliciti e molto spicci: lo si abolisca! Nei progetti di riforma, messi innanzi dagli altri partiti, se ne tace. Ma non è facile vedere quale posizione e quale funzione gli potrebbero ancora spettare nei vagheggiati nuovi ordinamenti. Che più gli resterebbe da rappresentare? Non ha assegnato l'onorevole Camera la stessa rappresentanza dell'alta coltura ai deputati, proponendo che 25, dei 100 da eleggersi dalle organizzazioni riconosciute, siano attribuiti alle Università e Accademie e similari Istituti superiori? Del resto è, non diciamo possibile, ma semplicemente pensabile un sistema politico *tricamerale*? Poichè — lo si noti bene — a questo, e cioè a un parlamento costituito di tre rami, bisognerebbe fatalmente addivenire, ove accanto alla Camera rappresentativa del suffragio universale, ed a quella o a quelle, a cui vorrebbe affidata la rappresentanza degli interessi, ci si illudesse di poter mantenere in vita anche un'alta Camera, rappresentativa non si sa più veramente dire di che cosa.

Non è — dopo questo — una parola troppo forte il dire, che sopra il Senato incombe una crisi decisiva della sua stessa esistenza; tale esso si trova, cioè, di fronte a un dilemma di vita o di morte.

### VIII.

E la vita gli può solamente derivare dall'assumere esso quella funzione di rappresentanza degli interessi o delle classi o delle forze sociali, che dir si vogliano; la quale è ormai reclamata quale una indispensabile integrazione e una salutare correzione così delle manchevolezze come degli eccessi del suffragio universale e della stessa rappresentanza proporzionale. Soltanto in questa specie di divisione di lavoro fra le due Camere, proposta, del resto, ed auspicata, come si è visto, da uomini superiori dei più diversi partiti, può essere la salvezza di quel sistema bicamerale, che l'opinione tuttora prevalente nei paesi più civili e la loro fedeltà ai tradizionali ordinamenti politici dimostrarono il migliore. Soltanto assumendo decisamente questa figura e funzione rappresentativa può il Senato salvare non solo sè stesso, ma insieme il principio medesimo della cosiddetta rappresentanza degli interessi. Il quale altrimenti minaccerebbe di degenerare nella rappresentanza dei soli interessi di alcune classi, e precisamente di quelle, alle quali il suffragio universale ha di già attribuita una prevalenza quantitativa assolutamente enorme; cosicchè la rappresentanza degli interessi, anzichè integrare e correggere, non farebbe al postutto che aggravare ed esagerare le manchevolezze e gli eccessi del suffragio universale e della rappresentanza proporzionale.

Assumere per una riforma di questa fatta come strumento il Senato potè apparire una mossa audace, siccome si è visto, altrove, e cioè nel Belgio, ove la costituzione non conosce nulla di somigliante alle nostre categorie. Non così da noi, ove, giova ripeterlo, il sistema delle categorie, finchè fu inteso ed applicato conforme al genuino spirito dello Statuto, costituì una vera, se bene limitata, rappresentanza degli interessi. Tant'è vero che tale carattere e che pregio gli stessi pubblicisti stranieri, riconoscono, come già fu detto, alla nostra carta costituzionale. Ond'è che instaurare la rappresentanza degli interessi può presso di noi designarsi come un ritorno allo Statuto.

Nè va taciuto che una somigliante instaurazione formò l'essenza di tutte le proposte messe innanzi da coloro, che individualmente o collegialmente si adoperarono per la riforma del Senato nostro. Che altro possono significare — per limitarci agli esempi più significativi — le parole della relazione del senatore Vitelleschi, allorché asseriva, che « la ragione d'essere del Senato è la rappresentanza delle forze sociali che aderiscono alle categorie » e che il Senato è rappresentativo « in quanto che ha la sua base nelle categorie le quali rappresentano larghe classi, grandi interessi e competenze, ossia tutte le forze vive e reali della Nazione? » Che altro possono significare queste altre parole della relazione dell'On. Arcoleo? Egli invero poneva, fra le due Camere, criterio discretivo il seguente: « Le due Camere, come i grandi partiti nazionali, hanno diversi più i mezzi che lo scopo: donde identici i problemi, diverse le soluzioni. Il numero non è che un lato solo della democrazia; non ammette differenze di valori: un voto vale quanto un altro. Ma questa forza aritmetica che trae origine dall'eguaglianza si snatura in despotismo, monopolio o ingiustizia per egoismo o predominio d'interessi particolari che premono sulla Camera dei deputati e sul Governo. Donde un altro bisogno della democrazia: contrapporre al numero la scelta, all'eccesso l'equilibrio. La vera virtù del Parlamento consiste in questa armonia di due rappresentanze che conciliano nella società contemporanea gl'individui e gruppi, tradizioni e organiche energie del Paese ».

In Belgio (cf. Prins, *La Démocratie et le Régime parlementaire*, pag. 203), e anche fuori del Belgio (cf. Bénoist, *La Crise*, etc., pag. 181), si cita con deferenza grande una lettera di Diomede Pantaleoni, del 1883, diretta ad Emilio de Laveleye, e da questi riprodotta nel suo libro *Le Gouvernement dans la démocratie*; Paris, 1891, ove l'insigne uomo di stato italiano diceva: « Je ne vois qu'un moyen de sauver les démocraties modernes: c'est d'attribuer à un Sénat qui renfermerait les hommes représentatifs des grandes forces sociales: l'agriculture, l'industrie, le

commerce, la science surtout en toutes ses formes ».

Non possiamo da ultimo trascurare una recente manifestazione collettiva nel senso da noi qui proposto. Il primo Congresso del partito popolare italiano, dopo aver affermato « il riconoscimento giuridico di tutte le classi organizzate nella vita politica e legislativa », domanda « la trasformazione del Senato nel senso di ammettervi la rappresentanza elettiva professionale di tutte le classi cooperanti alla produzione e al progresso sociale ».

#### XIV.

Fare che, a seconda di cotesti voti antichi e recenti, il Senato si trasformi nello strumento specifico della rappresentanza organica del corpo sociale, o, in altri termini della rappresentanza degli interessi, è, a ben guardare, non il solo mezzo, per cui il Senato potrà anche nei nuovi tempi adempiere con rinnovata energia alla sua storica missione, ma ancora, forse, la sola via, per cui il principio stesso della rappresentanza organica o degli interessi potrà avere la sua più schietta, più piena e meglio ordinata applicazione.

Tre sistemi furono e sono tuttavia proposti per l'attuazione di tale principio.

1° Riordinare tutto quanto il sistema parlamentare sulla base della rappresentanza organica degli interessi; che dovrebbe in ogni sede venire sostituito al suffragio universale, molecolare e amorfo. Ma questa opinione estrema fu, come si è visto, abbandonata dagli stessi suoi più antichi e più recisi sostenitori; i quali si sono dovuti piegare a quella, che è oramai una conquista fermissima della sovranità popolare, e cioè la rappresentanza politica, assisa sul principio del suffragio universale, con la logica integrazione della rappresentanza proporzionale.

2° Far luogo in una sola e medesima Camera, accanto alla rappresentanza derivante dal suffragio universale politico, anche a una rappresentanza degli interessi, mediante un nu-

mero di deputati così detti professionali, variamente proporzionato a quello dei deputati politici. Ma non ci vuole grande sforzo di immaginazione per figurarsi quale ibrida cosa sarebbe una Assemblea composta di due elementi così eterogenei; fra i quali sarebbe possibile solamente una artificiosa giustaposizione, e non mai una fusione organica, e quindi una collaborazione proficua.

3° Creare, accanto alla Camera derivante dal suffragio universale politico, un altro organo rappresentativo, un'altra Camera, a cui fosse riservata la omogenea rappresentanza degli interessi. Quest'ultimo sistema è suscettivo di una duplice applicazione, e cioè:

a) mediante una serie di tanti organi rappresentativi, quanti sono gli interessi ritenuti degni di avere una propria rappresentanza, ai quali verrebbe attribuita la così detta potestà legislativa diretta per le varie materie di loro competenza;

b) mediante un solo organo, o una sola Assemblea, che dovrebbe raccogliere le varie rappresentanze degli interessi.

Una obiezione decisiva, a nostro avviso, si può muovere alla prima soluzione, ed è che essa porterebbe alla sua estrema esagerazione il difetto, onde si fece colpa al principio stesso della rappresentanza degli interessi, e cioè di attribuire una pericolosa prevalenza agli interessi particolari sopra i generali. Non si sa poi vedere come potrebbe ottenersi una qualche coordinazione in siffatta separata e frantumata opera legislativa, che sarebbe, ci si consenta l'espressione, una vera legislazione con i paraocchi.

Non rimane, adunque, se non la seconda soluzione, e cioè quella di un'unica Assemblea per la rappresentanza complessiva degli interessi; i quali dal loro confronto e anche dal loro contrasto in un medesimo agone, vi troverebbero la necessaria reciproca limitazione e la loro disciplina.

Ma, se così è, non si può non domandare, perchè tale Assemblea non dovrebbe essere

appunto il Senato. In cui fu già, fin dai suoi inizi, siccome ripetutamente si disse, rappresentanza vera degli interessi quale i tempi consentivano; e che è tuttavia suscettivo di trasformarsi per modo da dare soddisfazione piena alle necessità dei tempi nuovi. E poichè vogliamo supporre che anche i partiti estremi, i quali sono oggidì i più caldi fautori della rappresentanza degli interessi, non intendano riservarla grettamente ai soli interessi economici e professionali e pratici, ma si propongano di far luogo anche alla rappresentanza dei supremi valori spirituali, della scienza e dell'arte, della competenza e della esperienza in tutti i pubblici uffici, così è permesso di chiedere con quale utile di cotesta nobilissima missione si vorrebbe spogliato un organo, che ad essa in ogni tempo seppe mostrarsi pari e fedele. Nè si sa vedere, dall'altra parte, quali impedimenti insormontabili si oppongono a che la composizione e la funzione del Senato si vengano gradatamente adattando anche alla rappresentanza di ogni maniera di interessi pratici e professionali.

Una riforma del Senato, nel senso da noi propugnato, potrebbe infine essere cagione di un profondo e proficuo rivolgimento nei nostri ordini costituzionali.

Il sistema bicamerale, di cui i popoli più civili hanno mostrato di sentire l'utilità mantenendolo pur di contro agli attacchi, spesso violenti, che gli furono mossi, troverebbe una nuova, fondamentale e forse definitiva giustificazione. Non più, invero, esso avrebbe a cercare la sua ragione d'essere in considerazioni alquanto vaghe di opportunità politica, e le sua illustrazione in semplici comparazioni, suggestive sì, ma non molto probative, con i fenomeni del mondo meccanico, come faceva il Cavour, o del mondo organico, come faceva il Gioberti; ma avrebbe un suo incrollabile fondamento in una necessità ineluttabile per l'integrale esercizio della sovranità popolare, a cui solamente con un sistema bicamerale potrebbe essere assicurata una piena rappresentanza. Giova ripeterlo, la rappresentanza molecolare e amorfa del suffragio universale si è

chiarita ovunque insufficiente, e ad essa la rappresentanza proporzionale conferirà ancora un carattere sempre più esclusivamente politico. Ovunque si è sentita la necessità di integrare tale manchevolezza e tale esclusività con il costruire uno o più organi per la rappresentanza organica degli interessi. A una rappresentanza puramente numerica, quantitativa, analitica, si vuole aggiungere una rappresentanza organizzata, qualitativa, sintetica. Il sistema bicamerale viene così assiso sopra due colonne ugualmente solide. E il suo trionfo è tanto più significativo, in quanto sono appunto i partiti estremi, e cioè gli avversari più accaniti e i denigratori più spietati del sistema bicamerale, quelli che gli hanno ora fornito il nuovissimo e di gran lunga più saldo fondamento, facendosi sostenitori della rappresentanza degli interessi.

Ma così ricostruito, il nuovo sistema bicamerale può riservarci altre sorprese. Quella, ad esempio, che si abbiano ad invertire le posizioni fra le due Camere dei rappresentanti, per quel che si attiene, non certo alla importanza delle loro deliberazioni, ma alla intensità e vivacità dell'opera loro. È di tutta evidenza invero, che la rappresentanza uscente dal suffragio universale (estesa per un verso ai limiti estremi dello sminuzzamento individuale, e non raggruppata per un altro verso, se non intorno ai nuclei compatti dei partiti politici, a cui la rappresentanza proporzionale darà fatalmente, a similitudine di ciò che ora avviene per i soli partiti estremi di destra e di sinistra, organizzazione unitaria e governo rigidamente accentrato) si paleserà sempre più inadatta a un lavoro continuato e tecnico di legislazione. Necessità di cose farà che a una somigliante rappresentanza si riservi di dare le supreme direttive politiche dell'opera legislativa. Della quale invece la parte costruttiva dovrà essere demandata all'organo, ove avranno rappresentanza specifica la scienza, la competenza e l'esperienza, e che non potrà assolvere l'ufficio suo se non con un lavoro intenso, continuo, coordinato e conseguente.

Nè va da ultimo trascurata neppure la

considerazione, che a un tale organo potranno essere utilmente affidate tutte quelle funzioni di preparazione legislativa, che ora si sogliono in misura sempre più larga e con grave sperpero di attività e di danaro, affidare a commissioni e consigli di specialisti.

## XV.

A cotesto indirizzo, che è insieme, lo ripetiamo, ripristinamento del genuino spirito informatore dello Statuto e soddisfacimento di un bisogno universalmente sentito, la Commissione ha cercato di volgere le sue proposte: libera da ogni preconcetto puramente teorico e da ogni eccessivo ossequio ad esempi stranieri; studiosa, sì, di prendere il meglio ovunque si trovasse, ma preoccupata essenzialmente delle necessità concrete della nostra vita politica, risultanti così dalla nostra storia come dalle condizioni particolari del nostro popolo nell'ora grande e decisiva che tutti viviamo nel mondo.

Un autorevole pubblicista francese scriveva non è guari (Lambert, *L'organisation du suffrage universel et la représentation des fonctions sociales*, in « *Revue politique et parlementaire* », tom. LX, 1909, pag. 68): « On conçoit deux moyens d'organiser la représentation des intérêts sociaux. Le premier, moyen simpliste, qui se présente immédiatement et tout naturellement à l'esprit... consisterait à créer ou à reconnaître officiellement, dans le corps électoral, des classes, catégories ou groupements éliminant directement leurs représentants; le second, qu'il y a lieu d'envisager, serait de ne classer que les candidats, en faisant intervenir certaines conditions d'éligibilité et de qualification: celles-ci fournissant en même temps les garanties désirables de capacité et de moralité de ses candidats ».

Il secondo di tali mezzi è evidentemente fornito dal sistema delle categorie, pregio supremo ed invidiato della costituzione senatoriale sancita dal nostro Statuto. E la Commissione non aveva qui da far altro, che allargare la enumerazione delle categorie di cui all'articolo 33,

e rinfrescarle e quasi aggiornarle, in corrispondenza delle necessità dei tempi nuovi.

Ma quanto alla scelta dei rappresentanti per le varie categorie non parve alla Commissione che fosse da adottarsi un unico sistema. Restano pur sempre vere le seguenti parole della relazione dell'onorevole Arcoleo: « Non a tutti i tre gruppi può applicarsi lo stesso criterio di scelta: fra cose disuguali la vera eguaglianza è nella proporzione, onde non per logica dottrina o per espediente politico, ma per virtù di cose, sorge una differenza di metodo che pur converge al medesimo scopo ».

Certo, rappresentanza tanto più piena, più diretta e più genuina si ha, quanto più stretto ed immediato sia il rapporto fra rappresentanti e rappresentandi. E a tale concetto si ispirò, difatti, la Commissione quando assegnò la metà dei seggi alla elezione di corpi elettorali, diversi bensì dal corpo elettorale politico, da cui deriva la Camera dei deputati, ma composti però di elettori, che traggono essenzialmente forza ed autorità da una elezione diretta di primo grado. E nella formazione di cotesti collegi si è evitato l'inconveniente, dagli avversari della rappresentanza degli interessi imputato a questo sistema, e cioè la difficoltà di determinare esattamente gli interessi da rappresentarsi, di sceverare in conseguenza con tutta precisione le varie sfere elettorali e di assegnare a ciascuna di esse con assoluta giustizia i rispettivi rappresentanti. Ancora è da notarsi che nella designazione degli elettori non il desiderio è venuto meno alla Commissione di allargare, senza pregiudizi e senza intolleranze di nessuna specie, quanto più lontano e a fondo fosse possibile, la cerchia elettorale, sì bene la possibilità obbiettiva di poter costruire cotesta rappresentanza sopra un terreno solido; e ciò per lo stato imperfetto e, in certi campi, addirittura primordiale di organizzazione, in cui alcuni dei più grandi interessi sociali si trovano presso di noi. Con che è pure detto che la Commissione non sarà se non per plaudire a qualunque estensione, che occhi più penetranti e più esperti saranno per ravvisare e consigliare, o progressi ulteriori della organizzazione degli

interessi saranno per rendere possibile. Perché non va punto trascurato un vantaggioso effetto, che di riflesso può derivare dalla riforma da noi proposta: quello di determinare, con l'allettamento di assurgere a corpo elettorale senatorio, un acceleramento nel moto aggregatore dei più vivi e validi interessi sociali, che dappertutto già si avverte.

Insomma, non a tutti gli interessi è parso che una medesima via alla rappresentanza potesse convenire. Mentre, per contro, si ritenne che più giusto e savio fosse aprire a coteste rappresentanze, tutt'ora non perfettamente disciplinate e in via quasi di formazione, quante più vie e quanto più varie fosse consentito. Di qui la proposta di assegnare l'altra metà dei seggi, in tre parti uguali, alla elezione della Camera dei deputati (sull'esempio di quanto, come metodo unico, ha proposto testè la grande Commissione di riforma inglese), alla cooptazione del Senato, e infine alla nomina della Corona; la quale, circoscritta a una parte sola dei seggi senatoriali e riservata ad aprire l'adito al Senato ad alcune speciali categorie di personaggi particolarmente augusti per gli uffici coperti e le opere compiute, può riassumere davvero la sua originaria fisionomia e la sua piena consapevolezza e indipendenza: tant'è vero che, così limitata e regolata, alcuni paesi tutt'ora la conservano ed altri, siccome vedremo, divisano di ristabilirla.

Da tutto questo risulta, che male argomenterebbe chi appuntasse il sistema da noi proposto di eclettismo opportunistico e puramente empirico; laddove si tratta di un sistema teoricamente perfetto, date le premesse da cui esso parte. Si consideri, che lo stesso concorso della Corona non può ritenersi semplicemente una concessione doverosa al suo prestigio e quasi un accomodamento di transizione dall'antico al nuovo sistema. Invero ci sono paesi, come la Danimarca, in cui, dopo avere, come colà si fece con la costituzione del 5 giugno 1849, istituito un Senato puramente elettivo, si sentì la necessità di renderlo, con legge del 28 luglio 1866, in parte di nomina regia; e paesi, come il Belgio, ove si sostiene dai fautori più con-

vinti della rappresentanza degli interessi la opportunità di fare il Senato in parte di nomina regia: segno evidente che questa non è punto qualcosa di arcaico, di sorpassato e di puramente ornamentale, qualora però venga coordinata strettamente a tutto un armonico sistema rappresentativo.

Certo quando, a proposito di istituzioni e di riforme politiche, si parla di coordinazione, di armonia, di perfezione, bisogna intendere tali espressioni *cum grano salis*. La politica non consiste nella ricerca dell'assoluto; ma si muove nel terreno dell'approssimazione. Alla « Camera introvabile » del 1815, Royer-Collard pronunciava

queste parole profonde: « Telle est la condition des sociétés, que les institutions les plus parfaites ne sont, au fond, que des calculs de probabilités, dont le résultat est de préférer un moindre mal au plus grand ».

E questo è particolarmente vero quando si discorre della Camera alta, la quale, fu giustamente osservato, è, nel sistema delle istituzioni costituzionali, l'elemento meno saldamente fondato sopra basi incrollabili, e univocamente diretto a fini indiscutibili. Esageratissima certo, ma non senza una qualche radice di verità è la sentenza dello Smets: « Tout, dans la question d'une chambre haute, est arbitraire ».

### Le singole proposte della Commissione

#### XVI

Da queste premesse generali non è difficile dedurre la giustificazione delle singole disposizioni che ne attuano lo spirito, e più specialmente del primo e del secondo articolo, in virtù del quale si dovrebbe giungere al Senato:

1° per diritto proprio dei membri della nostra gloriosa Casa Reale, con religioso mantenimento dell'art. 34 dello Statuto.

2° Per nomina Regia.

3° Per elezione del Senato.

4° Per elezione della Camera dei deputati.

5° Per elezione da collegi elettorali.

Le nostre proposte hanno grande analogia con tutto ciò che finora fu pensato e proposto dalle Commissioni del Senato che volsero i propri studi all'importante argomento.

Nessun dissenso mai sul primo dei punti da noi accennati. Il Senato e la nazione si onoreranno sempre, come sempre si onorarono, di un vincolo fra la casa di Savoia e i corpi legislativi.

Affermò poi, sino dall'anno 1887, la prima Commissione senatoria presieduta dal senatore Cambray Digny, e confermò l'altra Commissione del 1894, di cui era presidente il senatore Vitelleschi, segretario e relatore il senatore Saredo, il naturale confine della Regia prerogativa, proponendo, con forme molto analoghe a quelle da noi ora proposte, di limitare la nomina Regia a quelle categorie di persone, che per la loro dignità sono già tanto alte da togliere ogni sospetto che l'atto Sovrano possa essere irriverentemente discusso.

#### XVII

Dalla stessa Commissione del 1887, e con pari conferma della Commissione del 1894, partì la proposta di deferire la elezione di un certo numero di senatori alla Camera dei deputati, come al corpo più competente per giudicare del valore di coloro che già il n. 3 dell'articolo 33 dello Statuto ascrive fra gli eleggibili al Senato. Sino dal 1894, la questione fu molto discussa, come lo fu ancora in seno alla Commissione

nostra, ma è opportuno richiamare le serene ragioni colle quali il senatore Saredo ne giustificava la convenienza.

« Passando all'esame delle singole categorie la vostra Commissione non può dissimularvi che la 3<sup>a</sup> (deputati) è stata quella che diede luogo ai più vivi e lunghi dibattiti. Opinava taluno dei vostri commissari che l'Autore dello Statuto, nello stabilire le diverse categorie, nel commettere le nomine alla prerogativa Sovrana, abbia mirato specialmente a fare del Senato un'assemblea avente un proprio carattere distinto da quello dell'altro ramo del parlamento: che nè la lettera nè lo spirito dello Statuto hanno voluto fare di una Camera la ripetizione dell'altra: che con la loro prevalenza in Senato i deputati vi portano quelle consuetudini le quali, se si spiegano in un'assemblea i cui membri non possono non aver sempre in vista i corpi elettorali dai quali emanano, si addicono meno al Senato, in cui, e pel carattere vitalizio dei suoi membri, e per lo spirito che deve presiedere alle sue deliberazioni, male si adempie l'alto mandato senza il possesso di condizioni che solo si ottengono collo scegliere elementi diversi e distinti da quelli che si formano nella Camera elettiva: e per questi motivi vi proponeva una limitazione del numero da assegnarsi a questa categoria.

« Si osservava in ultimo che chiamando la Camera a fare tra i suoi membri le proposte per le nomine dei senatori, non è senza fondamento la preoccupazione che le scelte non vengano sempre determinate dall'intento di mandare al Senato gli uomini che meglio rispondano alle condizioni sopra esposte; e ciò per l'influenza che lo spirito di parte e le combinazioni delle forze politiche in conflitto non possono non esercitare sulle deliberazioni della Camera.

« Altri commissari, pur non disconoscendo il peso di queste considerazioni, osservarono che l'Autore dello Statuto, nello stabilire questa categoria, ebbe in vista la necessità di aprire le aule del Senato agli uomini già esperti nella vita parlamentare; che se è da evitare l'inconveniente, giustamente temuto, di fare della nostra assemblea la ripetizione dell'altra, non

bisogna neppure esporsi all'inconveniente maggiore di privare il Senato della qualità di assemblea essenzialmente politica; inconveniente che sarà inevitabile quando vi prevalgano soverchiamente senatori venuti dalle categorie amministrative, giudiziarie e militari o da quella del censo; che, finalmente, l'esempio degli altri paesi doveva ritenersi come un ammaestramento; che in tutti gli Stati aventi il sistema delle due Camere, i membri della Camera elettiva forniscono il più numeroso e il migliore contingente alla Camera alta ».

### XVIII

Finalmente sin dal 1887, e successivamente anche nel 1894, si ebbero precise proposte per la formazione di collegi elettorali intesi allora non alla elezione diretta dei senatori, ma alla presentazione di liste entro le quali il Sovrano con determinate norme avesse a scegliere nuovi senatori.

Questa forma di designazione fu già abbozzata con larghezza dai senatori Cambray Digny ed Alfieri nel 1887, e fu poi in altro modo presentata dal senatore Saredo nel 1894.

Cambray Digny si avvicina a noi in quanto propone per tutte le categorie non riservate al Re un collegio unico provinciale, ma ne differisce maggiormente perchè non costituisce un vero collegio elettorale, bensì una magistratura provinciale di circa quaranta membri, presieduta dal prefetto, incaricata di formare, sulla base delle categorie, una lista dei più degni della sovrana considerazione.

Il senatore Alfieri invece proponeva uno o più collegi elettorali dei maggiori censiti, ed uno o più collegi elettorali composti di tutti i laureati nelle Università del Regno incaricati di designare al Re quel conveniente numero di senatori, che dovessero rappresentare in Senato rispettivamente la ventunesima categoria dei censiti o la diciottesima e la decimonona dei dotti.

Finalmente nel 1894, il senatore Saredo sviluppava più completamente il principio corporativo per categoria creando otto collegi elet-

torali entro i quali si raggruppavano dodici delle categorie statutarie, ma che non erano composti da elettori singoli, bensì da magistrature già costituite, come il Consiglio provinciale pei maggiori censiti, le assemblee plenarie del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e delle Reali Accademie.

Dato questo indirizzo si intende come nessuno, sino ai lavori della nostra Commissione, abbia proposto di formare del Senato stesso un collegio per la elezione di parte dei suoi membri futuri, inquantochè alla delicatezza dei senatori repugnava, come parzialmente abbiamo accertato anche durante i nostri lavori, di cogliere una occasione per ampliare la propria autorità personale, e d'altra parte pareva ancora possibile di costituire organi più specializzati per la designazione dei migliori in ogni categoria.

Senonchè la relazione del senatore Arcoleo nel 1911, tornando in parte ai concetti più ardui del 1887, prima osò apertamente affrontare il principio della rappresentanza diretta della pubblica opinione in Senato.

« Una rappresentanza diretta di quelle che sono anche forze vive del paese, indice di posizioni conquistate o meritate, riesce utile non solo come argine all'esclusivo dominio del potere esecutivo, ma gli presta opera feconda ed ausilio potente in tutte le varie manifestazioni di vita pubblica che servono a consolidare l'autorità dello Stato all'interno ed all'estero. Chè anzi limitando ad una parte del Senato la sua scelta, troverà il Governo nell'altra non un elemento di dissidio e di conflitto, ma un efficace temperamento, che giovi anche alla assemblea popolare non sempre libera di fronte alle pressioni di grandi masse, di larghi comizi, di cozzanti interessi di gruppi o regioni. Unica la base del Parlamento nella complessa vita del corpo sociale, distinta la rappresentanza nelle finalità e atteggiamenti del corpo elettorale, che per la Camera popolare ha come oggetto il Governo, quale mezzo i partiti; nella Camera alta ha come centro di gravità lo Stato nei suoi rapporti con i reali e accertati interessi della nazione. Il movimento non viene dai partiti per impulso di largo suffragio; ma

non può restarvi estraneo nella scelta dei mezzi più idonei a raggiungere, senza eccessi partigiani, l'accordo fra i doveri dello Stato e l'attività sociale. E in questa serena azione politica, schiva di agitazioni parlamentari o elettorali, può trovare migliore aiuto la stessa democrazia sovente contristata da parziali o fittizi bisogni: donde si spiega il valido appoggio che negli Stati progrediti, esempio l'Inghilterra, prestò l'elemento conservatore alla legislazione sociale ».

L'ambiente però era ritroso a troppo grandi innovazioni, tantochè l'amato nostro attuale presidente Bonasi, ad incoraggiare i colleghi sulla via di qualche riforma, ricordava i nomi del Vitelleschi e del Lampertico: « uomini preclari, tacciati di essere soverchiamente timidi se non addirittura retrogradi dai progressisti del tempo, i quali non esitarono ad invocare riforme, che oggi a molti di noi, se non a tutti sembrerebbero inaccettabili, siccome oltrepassanti i limiti di quella prudenza e avvedutezza necessaria a rendere le riforme utili ed efficaci ».

L'Arcoleo pertanto non poteva far seguire proposte pienamente corrisponenti alle sue ardite premesse ed era costretto di presentare il sistema elettivo come rappresentanza speciale soltanto di qualcuna delle categorie; ma, intuendo come una rappresentanza esclusivamente concessa ai maggiori censiti avrebbe ripugnato alle tendenze nazionali sempre più orientate verso la democrazia, immaginava una forma elettiva che provvedesse cumulativamente alla categoria dei censiti ed a quelle degli ex-deputati, il che dava molo di giustificare una maggiore ampiezza ed un maggiore contenuto politico del corpo elettorale che egli voleva introdurre; ma lo costringeva ad abbandonare il proposito dei suoi predecessori, i quali già avevano sentito come per chi fu deputato nessuna designazione poteva riuscir più autorevole di quella degli antichi colleghi. Proponeva invece un'altra sola e separata rappresentanza elettiva per le categorie 18<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup>, deferendola ai membri delle Accademie e ai professori universitari, mentre lasciava con alcune limitazioni

la nomina di tutte le altre categorie alla prerogativa statutaria del Re.

Il mandato invece datoci da voi in Comitato segreto ci permette di accettare più francamente la designazione di collegi elettorali non soltanto per tutte le categorie dello Statuto, ma per altre ancora più ampie alle quali accenneremo successivamente; e spingeva anzi parecchi di noi a chiedere fossero eletti da un unico corpo elettorale tutti quei senatori, la cui nomina non fosse tuttora riservata al Re.

### XIX

Senonchè per le ragioni già esposte noi abbiamo pensato che convenisse maggiormente restringere la nomina Regia, seguendo il pensiero di quegli uomini pur devotissimi al prestigio monarchico, ai quali il Bonasi aveva accennato; e abbiamo pensato, concordi anche in questo con quegli uomini insigni, che la Camera dei deputati fosse il giudice più competente per designare coloro che essa aveva potuto meglio giudicare durante la loro appartenenza alla Camera stessa. Malgrado però questo valido contributo del Sovrano e della rappresentanza popolare, e malgrado la fiducia nel nuovo corpo elettorale, noi riteniamo che persone degnissime, anzi eminenti, potrebbero essere escluse se non intervenisse un altro corpo integratore, il quale completasse il Senato con persone illustri e benemerite trascurate dalle altre fonti di nomina o di elezione, e con rappresentanze meglio appropriate dei grandi interessi nazionali, quali la scienza, la coltura, le armi, la magistratura, il commercio, l'industria, la previdenza e il lavoro.

L'aggregazione al Senato, possibilmente completa degli uomini più insigni della Nazione, fatta solo eccezione per coloro che tengono il proprio posto alla Camera dei deputati, è condizione necessaria perchè il Senato abbia nella pubblica considerazione un posto eguale alla Camera, sebbene non rappresenti la sovranità popolare; e il Senatore Tittoni condensava il pensiero concorde da lui riferito dei più emi-

nenti uomini politici in questa proposizione: « Bisogna dare al nuovo Senato la vitalità senza che perda il prestigio del sapere e della esperienza ».

A questa integrazione del Senato si è lungamente pensato in tutti gli studi precedenti ed anche dalla nostra Commissione, ma lo stesso Tittoni in una lucidissima esposizione ha dimostrato come non si possano organizzare corpi elettorali speciali per ogni importante aggruppamento delle attività sociali; e la Commissione ha dovuto anche per varie considerazioni rinunciare ad una rappresentanza diretta delle Università e delle Accademie, che pure ha precedenti autorevoli in legislazioni straniere. Si venne pertanto alla conclusione che un vasto, ma scelto corpo elettorale troverà esso stesso i rappresentanti più adatti in ogni categoria, ma che occorreva un corpo integratore, il quale, rimediando ad ingiuste esclusioni, perfezionasse l'alta fisionomia morale del Senato.

Questo corpo integratore, pur facendo forza agli scrupoli contrari di molti di noi, lo abbiamo ravvisato non in noi, individui singoli, ma nel Senato quale lo ha formato un settantennio di vita, e quale esso sarà per la preponderante influenza di quei nuovi elementi ai quali intendiamo affidare le sue gloriose tradizioni.

Del Senato diceva il collega Scialoja nella tornata del 9 febbraio 1911: « Rappresenta l'indirizzo generale della società italiana, è un complesso di uomini che per la loro altezza intellettuale, per l'esercizio dell'imperio dello Stato nella suprema amministrazione e per le loro condizioni sociali sentono più direttamente certe profonde correnti vitali della nazione italiana ».

A questi uomini così giustamente definiti dallo Scialoja, la Commissione affida non già una parte preponderante nella formazione di uno dei poteri dello Stato, ma un sesto appena delle necessarie designazioni, quale elemento compensatore delle possibili manchevolezze degli altri concorrenti, onde abbiamo fiducia che, posto il problema in questi termini esatti, tutti vorranno assentirvi.

XX.

In base a questo precedente e alle dimostrazioni già svolte, la Commissione crede che un Senato, composto come noi proponiamo nei primi due articoli, sarebbe l'espressione più sincera delle forze vive della nazione. Il Re, la Famiglia Reale, il Parlamento, il suffragio convenientemente organizzato della pubblica opinione non sono astrazioni, non sono creazioni artificiali, non sono derivazioni da istituzioni che, come la chiesa o la scienza, trascendono gli scopi della vita nazionale. Sono realtà concrete rispettate dai pensatori più eletti e facilmente intelligibili anche ai più umili nostri concittadini, e perciò da esse, e noi osiamo aggiungere da esse soltanto, può ricavarsi una rappresentanza che faccia riscontro alla sovranità del voto popolare.

Occorre però subito avvertire che una designazione mista dei nuovi Senatori in qualsiasi modo immaginata, purchè proveniente da vari corpi o da varie autorità, importa una innovazione radicale al sistema vigente, la limitazione cioè entro un numero fisso dei Senatori da eleggere, poichè quel corpo che avesse facoltà di accrescere indeterminatamente il numero dei propri rappresentanti, romperebbe l'equilibrio fra le varie forze consociate. Alla possibilità poi di conflitto con l'altra Camera provvede l'art. 27, al quale ci riferiamo.

Il numero dunque complessivo di 360 senatori, oltre ai Principi della Casa Reale, corrisponde all'incirca alla forza media del Senato da molti anni, e non fu contraletto da nessuno. Corrisponde egualmente alla coscienza generale la sua ripartizione in due metà, l'una attribuita alla elezione dei collegi elettorali, l'altra ripartita fra il Re, il Senato e la Camera, ossia fra i grandi organi della sovranità, con forma, naturalmente, di nomina per parte del Re, di elezione per parte del Parlamento, ma di elezione che ha un carattere diverso e serve come di transizione evitando così il brusco contrasto di origine, che si ravviserebbe, se una intera metà fosse nominata dal Re e l'altra eletta dai comizi.

Rimane soltanto una questione che subì molti contrasti e diede luogo a molte incertezze in seno alla Commissione. Per concorde parere dei suoi membri, i nuovi senatori, come si dirà più ampiamente in seguito, dovranno di regola avere mandato temporaneo, mal conciliandosi l'autorità di un corpo elettivo colla alienazione di questa sua autorità per un tempo indeterminato; ma era conveniente estendere lo stesso principio ai senatori di nomina regia? Prevalse per un momento la risposta affermativa, in quantochè la coesistenza di senatori vitalizi e di senatori temporanei pareva alterare quella eguaglianza di dignità che spetta ai membri di uno stesso collegio. Tuttavia un esame più maturo ci convinse essere opportuno mantenere il prestigio della Corona, con qualche maggior prerogativa riservata a chi dal Re riconosce la propria nomina, tanto più che questa nomina sarebbe ora ristretta entro categorie, per le quali si sarebbe in molti casi potuto anche ammettere che l'appartenenza al Senato andasse congiunta alla dignità della carica, come questa pertinenza è riconosciuta diritto personale dei Principi della Casa Reale.

E' noto d'altronde come nella maggior parte dei Senati stranieri coesistono senatori vitalizi e senatori temporanei, come tale fosse anche l'originaria costituzione del Senato della Repubblica francese, e come oggi ancora il Senato francese conti fra i suoi membri alcuni senatori vitalizi, e come ne conterà ad ogni modo il nostro Senato, se, assecondando le nostre proposte che esporremo e giustificheremo a suo tempo, si vorranno mantenere a vita tutti i senatori nominati prima della riforma.

Esauriti così i due primi articoli delle nostre proposte, noi crediamo non vi possano essere seri contrasti sull'art. 3, in quanto è evidente come il Senato rimanga l'unica possibile magistratura per i grandi processi politici contemplati dall'art. 36 dello Statuto e l'ufficio più degno di registrazione per gli atti riguardanti la Casa Reale, di cui all'art. 38 dello Statuto stesso.

XXI.

Gli articoli 4 e 5 potrebbero dar luogo ad una minuta discussione casistica, che procureremo invece di compendiare.

L'articolo 4, coerentemente a quanto si è detto, limita le categorie entro le quali il Re fa attualmente le nomine, restringendole nelle magistrature, negli studi, nelle armi e nella diplomazia alle cariche più alte, e nella Camera elettiva ai deputati con sei legislature o con dodici anni di esercizio.

Per dignità inferiori, sebbene contemplate nello Statuto, dove può essere maggiore il dubbio circa la preferenza da accordarsi all'uno o all'altro degli eleggibili, provvederanno il Senato o i collegi elettorali, come si dirà più innanzi. Furono invece menzionate come degne di nomina Regia altre altissime dignità non comprese nelle disposizioni statutarie, come i Cavalieri della Annunziata, il Ministro della Real Casa, il Primo Aiutante di campo del Re, il Primo Segretario dell'ordine Mauriziano e Cancelliere della Corona d'Italia, i Governatori Civili delle colonie e i Rettori dell'Università. Ai cavalieri dell'Annunziata anzi potrebbe spettare per diritto l'ammissione al Senato, se ad alcuni di essi, e forse ai più eminenti, non riuscisse più conveniente rimanere al loro posto di combattimento entro la Camera dei deputati. Dopo qualche incertezza fu poi deliberato di mantenere al Re la facoltà di nominare senatori entro la categoria ventesima dello Statuto, ossia fra coloro che con servizi e meriti eminenti avranno illustrato la Patria. Un diverso avviso era stato originariamente accolto per la considerazione che anche oggi, mentre la Regia podestà è più larga anzi esclusiva, si fa rarissimo uso di questa facoltà, pel timore dell'abuso che condurrebbe al sovvertimento delle categorie; ma più matura considerazione dimostrò che, divenendo molto limitato il numero dei senatori di nomina Regia, il pericolo dell'abuso è tanto attenuato da far prevalere il desiderio di conservare al Re questa alta prerogativa; la quale del resto potrà essere esercitata anche dal Senato.

L'articolo 5 deferisce invece al Senato la designazione fra tutte le categorie statutarie vigenti, colla aggiunta d'altre. Un ampliamento delle categorie era desiderato da tutti, anche dai più rigidi fautori della immobilità statutaria. Parecchie dunque di queste nuove categorie non fanno che tradurre in atto desideri unanimemente espressi da tempo; mentre altre invece furono introdotte ora dalla Commissione allo scopo di tener conto di nuove forze sociali, che essa ritenne opportuno possano avere in Senato la propria rappresentanza.

Alle prime appartengono i Sottosegretari di Stato, i Sindaci delle maggiori città, i Presidenti delle Deputazioni provinciali, i Presidenti delle Camere di Commercio, i professori delle Università; alle seconde, di iniziativa della nostra Commissione, ascriviamo i membri effettivi dei Consigli superiori oltre quello della istruzione, i Presidenti dei Consigli degli avvocati e dei medici delle più cospicue provincie, i Cavalieri del lavoro e i Cavalieri degli Ordini militare e civile di Savoia.

L'introduzione fra gli eleggibili dei membri dei Consigli superiori, rende possibile l'accesso in Senato anche ai rappresentanti più seri e più colti di nuove forze e tendenze sociali, di uomini designati anche esclusivamente dalle classi operaie, perchè è noto che in parecchi Consigli superiori, e specialmente nel Consiglio del lavoro, sono ammessi membri designati da istituzioni di classe. L'inclusione invece dei presidenti dei Consigli degli avvocati e dei medici tende a significare la considerazione per gli ordini sanitari e forense, anche come ceto collettivo, in modo che avvocati e medici possano giungere a farsi rappresentare direttamente in Senato.

Coi Cavalieri del lavoro la Commissione volle facilitare l'ingresso in Senato ad un altro ceto importantissimo della moderna società, un ceto che ha intelligenza, esperienza, volontà, efficacia tutte speciali, il ceto cioè di quelli uomini che, partendo anche da umili condizioni, hanno creato per propria iniziativa qualche cosa di grande nel commercio e nelle industrie. E' un ceto che noi avremmo vagheggiato po-

tesse essere corporativamente rappresentato nel Senato, ma che, più ancora degli altri, sfugge ad una definizione esatta, onde abbiamo dovuto limitarci ad additarlo alla considerazione del Senato e dei collegi elettorali dando loro facoltà di scegliere nuovi senatori anche fra i Cavalieri del lavoro.

Potrebbe forse parere che sarebbe stato sufficiente rimettersene al giudizio dei collegi, poichè certe benemerienze industriali sono forse più note in altre classi più numerose della cittadinanza, ed infatti noi ci auguriamo che i collegi vi attingano con larghezza; ma non possiamo dissimularci il pericolo che certe rivalità, certe gelosie escludano in qualche luogo i più degni, onde abbiamo pensato essere appunto fra i compiti integratori del Senato la riparazione a possibili ingiustizie. E dal caso speciale abbiamo tratto conforto per la massima generale che abbiamo fatto prevalere.

Finalmente nell'Ordine militare e civile di Savoia abbiamo ravvisato persone con meriti così rigorosamente giustificati da doverle senz'altro qualificare come eleggibili al Senato; e più specialmente, includendo in questo articolo i dignitari dell'Ordine militare di Savoia, ci pare quasi di protendere le braccia verso i salvatori della patria nostra. D'altronde la inclusione dei Cavalieri del lavoro e dei dignitari di Savoia non significa minor considerazione per gli altri Ordini equestri, ma solo un particolare riguardo a quegli Ordini, dove rigorose norme di aggregazione escludono il pericolo che la onorificenza venga concessa come inizio e strada ad una candidatura.

L'articolo 6 è già stato precedentemente giustificato.

La Camera dei deputati, pur limitando la scelta fra i suoi membri e fra coloro che vi hanno appartenuto nelle precedenti legislature, ha già tanta larghezza di scelta per non disturbarla con altre categorie. Noi confidiamo anzi che il Re, il Senato e i collegi elettorali integreranno le nomine della Camera colla designazione di altri antichi deputati.

L'articolo settimo non ha bisogno di commento; e d'altronde la Commissione, per quanto ri-

guarda il Senato, indica in appendice le convenienti aggiunte al regolamento.

## XXII.

Coll'articolo ottavo entriamo invece nella parte più innovatrice di queste proposte, trattandosi di affidare alla elezione per parte di collegi elettorali una metà dei seggi del Senato. Sebbene questo articolo non affronti la grave questione della composizione del corpo elettorale, provocò nondimeno vivi contrasti.

Evidentemente non si poteva fare di tutta Italia un solo collegio elettorale, ma non si poteva neppur scendere alla assegnazione di un collegio almeno per ciascuna provincia, in quanto il numero massimo dei senatori da eleggersi in una elezione sarebbe di circa novanta e perciò alcune provincie avrebbero dovuto raggrupparsi per lasciare ad altre di popolazione molto maggiore una giusta rappresentanza.

Importava inoltre creare collegi che potessero contemporaneamente eleggere un certo numero di senatori, per dar luogo ad una armonica rappresentanza delle varie categorie, tanto più che il collegio plurinomiale con rappresentanza proporzionale è ormai nel voto di tutti, cosicchè una creazione nuova doveva soddisfare a tale desiderio. Malgrado dunque qualche timore per la creazione di comizi regionali, prevalsero presso parecchi dei Commissari la fiducia assoluta e il proposito di costituire dei collegi secondo una naturale ripartizione per regioni. Ad altri invece dei Commissari parve da preferirsi una ripartizione dei collegi elettorali, che, prescindendo dalla divisione storica delle Regioni, raggruppasse, secondo il criterio della posizione geografica, delle comunicazioni, della comunanza degli interessi ecc., diverse provincie, così da formare dei corpi elettorali meno disparati numericamente, di quanto non si abbia seguendo rigidamente il solo criterio delle Regioni. Dopo lunga ponderazione la Commissione finì con decidere di prospettare al Senato le due proposte, avvalorate da apposite relazioni speciali.

L'articolo nono fu deliberato col generale gradimento della Commissione, quantunque non sia facile costituire in certo modo una aristocrazia entro a una democrazia; ma ci ha guidato il proposito di non ammettere nei collegi elettorali se non coloro che riteniamo eleggibili a senatori, ovvero coloro che un voto più largo dei propri concittadini ha già riconosciuto degni di una certa preminenza, coloro insomma che la democrazia ha con una sua diretta designazione già riconosciuti spontaneamente come la propria naturale aristocrazia, e pel tempo soltanto pel quale tale distinzione è stata concessa, il che è carattere essenziale di una superiorità che abbia radici strettamente democratiche.

Come abbiamo però avvertito, la prima parte degli elettori non trae sempre origine da una elezione, o almeno da una elezione recente, ma la loro aggregazione al collegio elettorale si giustifica con un principio, desunto dallo Statuto, che fu sapientemente svolto dal senatore Vitelleschi nella sua coraggiosa relazione che data sino dall'anno 1887: essere cioè il Senato, sebbene di nomina regia, anch'esso corpo rappresentativo in una certa misura, in quanto che ha la sua base nelle categorie, le quali rappresentano larghe classi, grandi interessi e competenze, ossia tutte forze vive e reali della Nazione. Dal qual concetto il Vitelleschi deduceva, che le categorie statuarie non dovevano essere soltanto soggetto passivo per la nomina regia, ma elemento attivo che il Re avrebbe dovuto consultare pel più retto esercizio della sua prerogativa.

Noi pertanto, che vogliamo far opera di trasformazione e non di rivoluzione, abbiamo conservato questo nucleo statutario di competenti a formare un Senato, ma lo abbiamo immesso in un corpo molto più vasto che abbia più diretta relazione col voto popolare.

Tutti gli altri elettori infatti traggono il loro diritto da una elezione indiretta a uno o a più gradi; ma la elezione popolare ha origini più lontane e più complicate in quelle categorie, che per la loro ampiezza devono essere rappresentate solo da un numero limitato di elettori, affinché siano mantenute certe proporzioni cor-

rispondenti all'importanza del corpo, dal quale traggono origine.

Così al n. 10 è stabilita una proporzione fra i delegati di ciascun consiglio comunale, in relazione alla popolazione dei comuni; ma l'origine di questi delegati, sia pure attraverso ad una doppia elezione, è schiettamente popolare perchè eletti da consigli che alla loro volta sono eletti dal suffragio universale; e parimenti al n. 11 i presidenti, direttori e membri delle associazioni agrarie, i presidenti e i consiglieri di amministrazione delle associazioni industriali, i presidenti delle società operaie di mutuo soccorso hanno il mandato da un numero considerevolissimo di soci di qualsiasi classe sociale.

Anche nelle altre categorie troviamo sempre per base un'elezione. L'hanno i membri in carica degli ordini degli avvocati e degli altri consigli di cui al n. 3, i presidenti, i direttori e i membri dei consigli direttivi dei comizi agrari e delle casse di risparmio di cui ai nn. 4 e 6; l'hanno ancor meglio definita i presidenti e i consiglieri delle camere di commercio (n. 5), i quali sono eletti da un corpo elettorale molto numeroso, mentre finalmente coi consiglieri provinciali (n. 7), coi presidenti delle congregazioni di carità (n. 9), coi membri elettivi delle giunte amministrative (n. 2), coi sindaci, ritroviamo, come nei delegati dei comuni, la provenienza dal suffragio universale in forma diretta o indiretta.

Il sistema nostro ci pare superiore al francese. Gambetta definiva l'elettorato del suo paese come il « riassunto e la concentrazione di tutti i corpi che emanano dal suffragio universale », ed altra volta come « il gran consiglio dei comuni della Francia ». Se però si esamina la prima definizione noi troviamo che oggi tanto i conservatori quanto i socialisti riconoscono che il suffragio universale, per rappresentare completamente il pensiero di una nazione, debba essere temperato con speciali rappresentanze di interessi e di classi. Se invece accogliamo la seconda definizione, che non è completamente esatta, ma che può essere accolta, attesa la grande prevalenza dei delegati comunali, noi ci urtiamo contro i difetti avvertiti dalla

Commissione per la riforma della Camera dei Lords. Lord Bryce, infatti sconsiglia la elezione per parte dei corpi locali, malgrado la semplicità e le attrattive del sistema, perchè destinata a portare la passione politica nelle amministrazioni locali, e perchè la Camera Alta non deve rappresentare la sola vita amministrativa, ma anche altri elementi della vita nazionale.

Noi accogliamo con temperanza le obiezioni di Lord Bryce, poichè facciamo larga parte ai rappresentanti dei comuni e delle provincie, ma non assegnamo loro una influenza così preponderante da permettere che il Senato possa intitolarsi, come il Gambetta voleva: « Gran Consiglio dei comuni », quasi che l'Italia fosse una federazione di comuni, come l'America è una federazione di Stati. Il nostro presidente Tittoni ha poi esposto altre acutissime critiche al sistema francese, avvalorate anche dalla testimonianza di uomini eminenti di questa nazione.

### XXIII.

Cogli articoli 10 e 11 rendiamo omaggio al principio della rappresentanza delle minoranze e della rappresentanza proporzionale. Ci accontentiamo della prima all'art. 10, e in certi casi preveduti dell'art. 11, atteso il numero esiguo degli eligendi, ma adottiamo di regola la legge belga della rappresentanza proporzionale, che varrà per la maggior parte dei nuovi collegi elettorali.

La dizione dell'art. 11 riuscirà probabilmente faticosa, ma fu osservato da un commentatore del sistema belga detto d'Hondt, che suo solo difetto è la difficile e complicata sua formulazione, mentre invece la sua applicazione non incontra difficoltà, e nei casi dubbi tutela meglio di ogni altro i diritti della maggioranza, pur essendo larghissimo verso le minoranze.

La sua base trovasi in ciò che è detto nell'ultimo paragrafo, e più specialmente ove parlasi del quoziente che serve da ripartitore elettorale, quoziente che si ottiene dividendo il numero dei votanti pel numero dei senatori da eleggere.

Ogni lista che abbia un numero di voti superiore al quoziente deve ottenere almeno un posto, e ne deve conquistare tanti, quante volte supera il quoziente stesso. Siccome però ogni lista lascia un resto, dopo avere ottenuto tanti posti, quante volte il numero dei propri voti rappresenta un multiplo del quoziente, così può rimanere qualche posto non assegnato, ed allora provvede l'ultimo alinea, il quale mantiene il principio che il numero dei posti assegnati a ciascuna lista deve essere il più vicino possibile alla proporzione delle rispettive forze. Il voto di preferenza di cui nel penultimo paragrafo non pregiudica il successo della lista, poichè il numero dei posti che essa ottiene è indipendente dalla quantità dei voti accordati a ciascun candidato, ma può spostare l'ordine di preferenza determinato dai presentatori della lista stessa.

Del resto l'adozione da noi fatta di uno dei sistemi, che furono escogitati e in parte di già attuati, di rappresentanza proporzionale, ha carattere puramente provvisorio e quindi semplicemente dimostrativo, poichè è di tutta evidenza, che converrà di attendere la nuova Legge elettorale politica, per attenerci a quel sistema di rappresentanza proporzionale, che sarà per essere da essa accolta.

L'articolo 12 invece è di interpretazione molto più agevole perchè si limita a determinare la circoscrizione ove debbono essere compilate le liste degli elettori, ed è chiarito anche dall'art. 15.

L'articolo 13 limita la eleggibilità, anche per parte dei collegi elettorali, alle sole categorie determinate dagli articoli 4 e 5, che abbiamo già precedentemente illustrati. Se tale limitazione fosse imposta ad un corpo elettorale sovrano quale è quello che elegge la Camera, essa potrebbe trovare forte opposizione, poichè dobbiamo riconoscere trattarsi di una restrizione ben diversa da quella imposta dalla vigente legge elettorale, la quale sancisce soltanto pochi casi di incompatibilità per così dire di diritto naturale; ma questa limitazione non è soltanto un provvedimento opportuno per mantenere al Senato il suo speciale carattere di aristocrazia

intellettuale; è anche un omaggio alla sovranità del corpo elettorale, che elegge la Camera e solo rappresenta completamente la Nazione. L'elettore del Senato non è elettore per diritto proprio, ma è elettore per mandato di legge, onde deve esercitare il mandato soltanto entro i limiti che la legge gli consente, e di questi limiti la determinazione spetta al legislatore. Noi crediamo d'altronde di aver già dato la dimostrazione che le categorie offrono già tante varietà di persone e di attitudini, da togliere ogni impedimento alla manifestazione di qualsiasi tendenza dei collegi elettorali.

L'articolo 15 si allaccia all'art. 12, creando per le elezioni una circoscrizione media, nè troppo piccola, nè troppo grande, e pel resto si rimette a disposizioni vigenti già comunemente accettate.

#### XXIV

L'articolo 16 riduce alquanto l'età prescritta dallo Statuto, in omaggio al desiderio di facilitare ai giovani l'ingresso in ogni ufficio politico, e in coerenza ad altre recenti innovazioni portate alla legge elettorale.

L'articolo 17 stabilisce la temporaneità dell'ufficio senatorio, fatta solo eccezione per senatori nominati dal Re, per i quali abbiamo già dato le opportune giustificazioni, e con riserva dei diritti acquisiti, come si dirà all'articolo 21. Anche nei precedenti progetti di riforma, pur molto meno radicali, si tendeva a ridurre il privilegio vitalizio sotto forma di decadenza di quei senatori che non partecipavano abitualmente ai lavori del Senato, reputandosi essere una delle cause della sua debolezza, avvertita anche nella Camera inglese dei Lords, la sproporzione fra i senatori attivi e quelli in certo modo puramente onorari. A questa ragione però, essendo noi francamente entrati nel sistema elettivo, se ne aggiunse un'altra più grave, la necessità cioè che un corpo elettorale possa giudicare l'opera dei suoi mandatari. Il termine da noi stabilito è sensibilmente più lungo di quello assegnato all'ufficio di deputato, perchè la coscienza del senatore deve essere più indipen-

dente da pressioni esterne; ma un termine ci deve essere, onde è conveniente che ogni sei anni almeno si abbia una manifestazione solenne delle tendenze dei collegi elettorali. Non sono poi escluse nemmeno per disposizione del successivo articolo 18, le elezioni parziali che mantengono alle singole regioni una conveniente rappresentanza e servono di saggio indiziario della pubblica opinione, come servono allo stesso scopo le elezioni parziali per la Camera dei deputati.

L'articolo 18 è di diritto transitorio, in quanto provvede alle nomine nei primi anni, finchè l'avvicendamento sia regolarmente stabilito. Il mantenimento vitalizio in carica dei senatori nominati fino alla pubblicazione della legge, giustifica il limite nelle prime nomine secondo il nuovo sistema, mentre la dissimmetria aritmetica delle due metà da eleggersi dai collegi elettorali trova la sua spiegazione nella disparità di numero dei senatori di ciascuna regione, che vien risolta con un numero lievemente maggiore di elezioni nel primo periodo.

L'articolo 19 abolisce il privilegio dei senatori di aver per unico giudice penale il Senato stesso, ma li garantisce contro inconsulte accuse, riservando al Senato il previo consenso.

L'articolo 20 parifica il Senato alla Camera per quanto riguarda le indennità, e concorrerà a stimolare la presenza e l'attività dei senatori.

L'articolo 21 mantiene in carica per tutta la vita i senatori eletti prima della pubblicazione della legge. Anche in Francia conservarono questo privilegio i senatori inamovibili, quantunque la riforma fosse stata promossa non da considerazioni obbiettive, ma da contingenti ragioni politiche. Presso di noi d'altronde la maggior difficoltà che incontra la riforma del Senato è la sua soddisfacentissima composizione presente.

Sono rimaste celebri sotto questo riguardo le parole pronunciate dal collega Scialoja nel 1911. Non è qui il caso di ripetere le ragioni svolte in questa stessa relazione a sostegno della riforma, non ostante il credito personale

che il Senato si è meritato; ma le ragioni contrarie, appunto perchè basate su questo lusinghiero giudizio generalmente consentito non alle singole persone, ma alla collettività, persuadono che la riforma può senza inconvenienti e senza impazienze di alcuno svolgersi gradualmente, come del resto consiglia la novità dell'esperimento e il principio da noi posto che riforme statutarie debbono consistere in una evoluzione, non in una rivoluzione.

L'articolo 22, coerentemente alla temporaneità della carica, sopprime la ineleggibilità dei senatori a deputati e regola l'opzione con provvedimenti di diritto comune.

Gli articoli 23, 24 e 25 mirano ad assicurare la indipendenza del voto dei senatori, sottraendoli ad influenza di poteri pubblici o privati, con doveroso riguardo ai diritti acquisiti.

## XXV.

Di suprema importanza è il punto regolato dall'art. 26. Si tratta di stabilire i rapporti fra le due Camere e di disciplinare l'argomento, fra tutti il più spinoso, degli eventuali conflitti fra di esse.

È noto come la serie dei conflitti fra i due rami del Parlamento costituiscono nel paese classico del regime costituzionale, l'Inghilterra, una delle pagine più importanti della sua storia politica. Un riflesso di ciò lo possiamo riscontrare nel fatto, che i recenti e profondi studi sopra il regime parlamentare inglese, dovuti al nostro Presidente, si appuntano essenzialmente nella disamina di tali storici conflitti. Si può dire anzi qualche cosa di più ancora, ed è che la questione della riforma della Camera Alta, la quale, come già si è detto, occupa in questo momento l'attenzione degli uomini di Stato inglesi, non è altro se non un portato di quei conflitti, i quali produssero tra il 1906 e il 1911 addirittura una crisi costituzionale così grave in quel paese, da mettere a repentaglio l'esistenza stessa della Camera dei Lords.

Nulla di anche solo lontanamente paragonabile a tutto questo nella nostra storia parlamentare. Rari i conflitti fra i due rami del Parlamento, e ad ogni modo mantenuti sempre nei termini più corretti. Ma questo rilievo non basta punto ad affidarci, che con la trasformazione profonda da noi proposta del Senato italiano e con il decisivo rinvigorismento della sua attività, che ne dovrà conseguire, materia di conflitti non possa sorgere in avvenire.

Difficilissimo certo e il più delicato fra quanti argomenti hanno occupato la Commissione nostra era quello di escogitare un sistema atto a dirimerli. Quello che la Commissione propone all'art. 26, parte dal presupposto di una perfetta uguaglianza fra i due rami del Parlamento: uguaglianza, che viene scrupolosamente osservata in tutte le fasi successive dell'eventuale conflitto e della sua risoluzione.

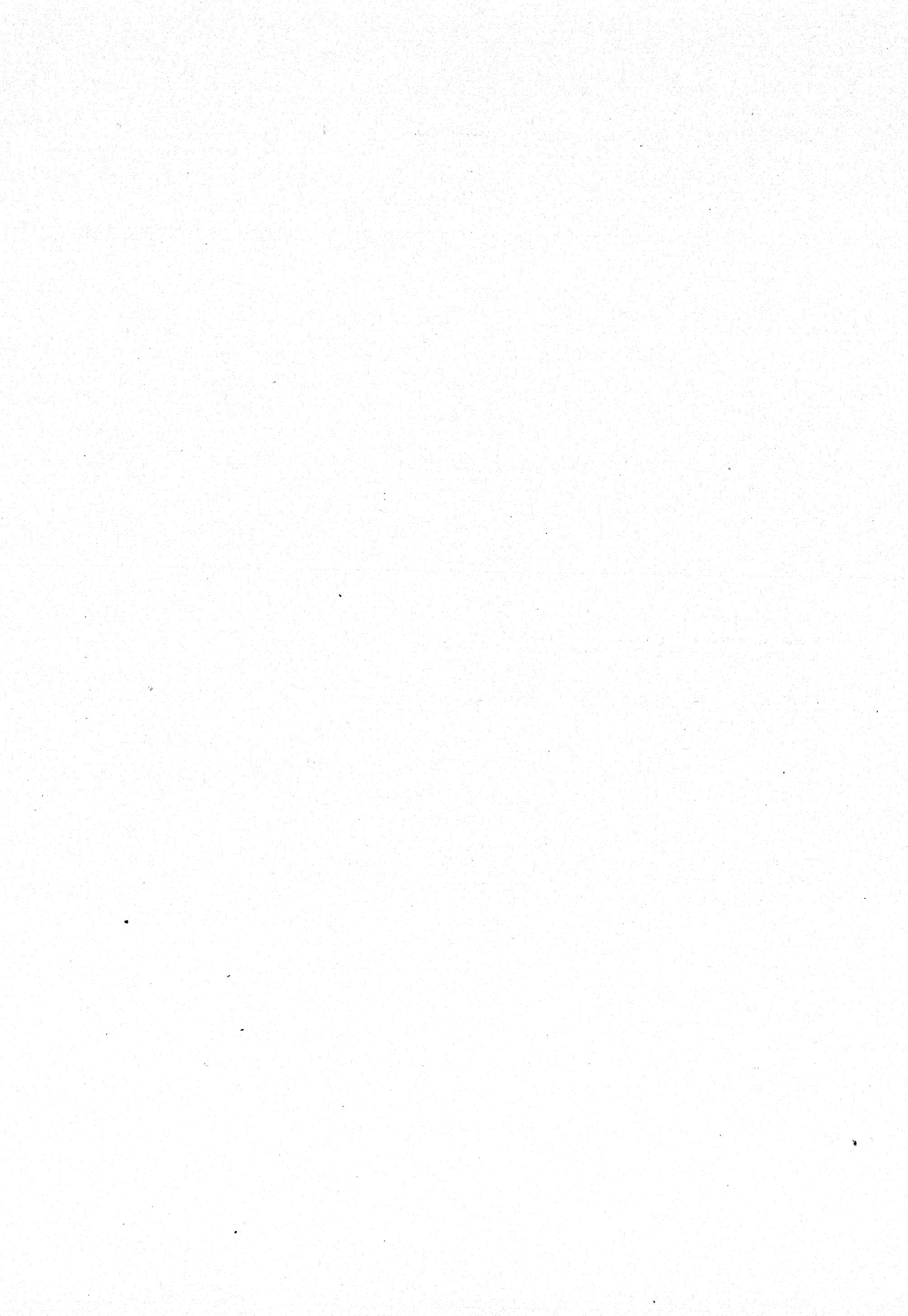
A dirimere i conflitti eventuali fra i due rami del Parlamento la Commissione propone due mezzi. Il primo consiste nella riunione delle Commissioni del Senato e della Camera dei deputati, perchè si adoperino allo scopo di addivenire ad un accordo. Solamente nella eccezionale e gravissima ipotesi che tale accordo non si possa raggiungere, dovrebbe intervenire il secondo mezzo, il quale consiste nella riunione del Senato stesso e della Camera in una unica assemblea.

È necessario avvertire subito, come in tale riunione a torto si tenterebbe di ravvisare la creazione di una vera Costituente o di qualche cosa che arieggi ad essa. Poichè non solamente la votazione dell'assemblea, che comprende i due rami del Parlamento, dovrebbe avvenire, siccome noi proponiamo, *senza discussione* e per scrutinio segreto; ma ancora esclusivamente sopra quel particolare disegno di legge, che fu già discusso e votato in ciascuno dei detti due rami, e che diede origine al conflitto.

Addì 30 giugno 1919.

EMANUELE GREPPI

e FRANCESCO RUFFINI, *relatori.*



---

---

# DISEGNO DI LEGGE

---

## Art. I.

Il Senato è composto di 60 membri nominati a vita dal Re, di 60 eletti dal Senato, di 60 eletti dalla Camera dei deputati e di 180 eletti da collegi elettorali. (\*)

## Art. II.

I Principi della Famiglia Reale fanno di pieno diritto parte del Senato e non sono compresi nel numero fissato dall'articolo precedente. Essi seggono immediatamente dopo il Presidente, entrano in Senato a ventun anno ed hanno voto a venticinque.

## Art. III.

Nulla è innovato circa le disposizioni degli articoli 36 e 38 dello Statuto.

## Art. IV.

I sessanta membri nominati dal Re saranno scelti nelle seguenti categorie:

1° I Cavalieri dell'Ordine Supremo della SS. Annunziata;

2° Gli Arcivescovi ed i Vescovi dello Stato;

3° Gli ex Presidenti del Senato e della Camera dei deputati;

---

(\*) Queste cifre debbono considerarsi come semplicemente indicative, potendo esse proporzionalmente variare quando si farà luogo alla rappresentanza delle *Province redente*, e sarà compilato il disegno di legge.

4° I Senatori dopo due elezioni e dodici anni di esercizio;

5° I deputati e gli ex-Deputati dopo sei legislature o dodici anni di esercizio;

6° I Ministri di Stato dopo un anno di esercizio delle loro funzioni;

7° I Ministri segretari di Stato dopo un anno;

8° Gli Ambasciatori dopo cinque anni;

9° Gli Ufficiali Generali ed Ammiragli di grado non inferiore a quello di Tenente Generale o di Vice Ammiraglio, che sieno investiti da più di un anno di una delle seguenti cariche:

a) Capo di Stato Maggiore dell'Esercito e della Marina;

b) Comandante titolare o designato di un'armata;

c) Presidente del Consiglio Superiore di Marina;

d) Presidente del Tribunale Supremo di Guerra e Marina.

10° Il Presidente del Consiglio di Stato dopo un anno di esercizio delle sue funzioni;

11° I Primi Presidenti e Procuratori Generali delle Corti di Cassazione e l'Avvocato Generale Erariale dopo un anno;

12° Il Presidente della Corte dei Conti dopo un anno;

13° Il Ministro della R. Casa ed il Primo aiutante di campo generale del Re dopo un anno ;

14° Il Primo Segretario del Re pel Gran Magistero dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro e Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia dopo un anno ;

15° I Governatori civili delle Colonie dopo cinque anni ;

16° I Presidenti delle Regie Accademie, di cui al seguente articolo V e i Rettori delle RR. Università e i Presidenti dei RR. Istituti superiori, dopo due anni ;

17° Coloro che per eminenti servizi si siano resi benemeriti della Patria e coloro che l'abbiano illustrata per opere insigni nelle scienze, nelle lettere, nelle arti e nelle industrie.

#### Art. V.

I 60 membri eletti dal Senato, oltre che nelle diciassette categorie di cui all'art. IV, saranno scelti nelle seguenti categorie :

1° I Deputati e gli ex-Deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio ;

2° I Sottosegretari di Stato dopo un anno di esercizio ;

3° I Prefetti a riposo che abbiano esercitato le loro funzioni per più di sette anni ;

4° Gli Ambasciatori ed i ministri e inviati straordinari dopo tre anni di tali funzioni ;

5° I Presidenti di sezione delle Corti di cassazione, della Corte dei conti e del Consiglio di Stato dopo tre anni ;

6° I Primi presidenti delle Corti d'appello dopo tre anni ;

7° I Presidenti di sezione della Corte d'appello dopo cinque anni ;

8° I Consiglieri di cassazione dopo cinque anni ;

9° I Procuratori generali presso le Corti d'appello dopo cinque anni ;

10° I Consiglieri di Stato e quelli della Corte dei conti dopo cinque anni ;

11° Gli Ufficiali generali di terra e di mare che siano entrati nel rango di Ufficiali generali da cinque anni almeno ed essendo in servizio attivo permanente ;

12° I Presidenti dei consigli provinciali ed i Presidenti delle deputazioni provinciali e delle Camere di commercio dopo sei anni di esercizio ;

13° I Sindaci delle città capoluogo di provincia che abbiano non meno di 50 mila abitanti, dopo sei anni di esercizio ;

14° I membri delle seguenti RR. Accademie dopo sette anni di nomina :

a) R. Accademia delle scienze di Torino ;

b) R. Istituto Lombardo di scienze e lettere ;

c) R. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti ;

d) R. Accademia della Crusca ;

e) R. Accademia dei Lincei ;

f) Reale Società di Napoli ;

g) Società italiana delle scienze detta dei XL ;

h) R. Accademia di scienze, lettere e belle arti di Palermo ;

i) R. Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna.

15° I Professori delle RR. Università e dei RR. Istituti superiori dopo sei anni dalla nomina a professori ordinarii ;

16° I membri effettivi, dopo sei anni di esercizio, dei seguenti Consigli Superiori :

a) Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ;

b) Consiglio Superiore delle Antichità e Belle arti ;

c) Consiglio Superiore di Sanità ;

d) Consiglio Superiore di Assistenza e beneficenza pubblica ;

e) Consiglio Superiore di Marina ;

f) Consiglio Superiore della Magistratura ;  
g) Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ;

h) Consiglio Superiore del Lavoro.

17° I Presidenti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati delle città sedi di Corte d'Appello, dopo sei anni di esercizio ;

18° I Presidenti dei Consigli dell'Ordine dei medici delle città capoluogo di provincia con 50,000 abitanti, dopo sei anni di esercizio ;

19° I Cavalieri di Gran Croce e i Grandi Ufficiali e i Commendatori dell'Ordine militare di Savoia, i Cavalieri dell'Ordine Civile di Savoia e, dopo sei anni dalla nomina, i Cavalieri del Lavoro ;

20° Le persone che da tre anni pagano allo Stato lire 3000 di imposta diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Art. VI.

I 60 membri eletti dalla Camera dei deputati dovranno essere scelti esclusivamente fra i deputati e gli ex deputati.

Art. VII.

Il Senato e la Camera dei deputati introdurranno nel proprio regolamento le norme per l'elezione dei 60 senatori assegnati a ciascuna delle due assemblee.

Art. VIII.

I collegi elettorali che dovranno eleggere i 180 senatori sono i seguenti (\*) :

(\*) Oltre a quanto fu detto nella nota all'art. I, è qui ancora da avvertire, che il sistema di costituire i collegi elettorali in base alla divisione storica delle Regioni fu proposto e calcolato, secondo lo schema qui riferito, dal senatore Maggioreino Ferraris, a cui vari colleghi assentirono. Parecchi altri però, pure appartenendo alla maggioranza della Commissione, dichiararono di preferire il sistema della formazione dei collegi elettorali mercè il raggruppamento per provincie, come fu proposto dai senatori C. Ferraris, Mazziotti e Mariotti, che hanno sviluppato il loro concetto in speciali relazioni, le quali sono allegate a quella della maggioranza. Quindi, anche per questo secondo riguardo, la tabella sopra riferita ha valore puramente dimostrativo.

1. Piemonte . . . . .	che eleggerà 17 senatori
2. Liguria . . . . .	» » 6 »
3. Lombardia . . . . .	» » 25 »
4. Veneto . . . . .	» » 19 »
5. Emilia . . . . .	» » 13 »
6. Toscana . . . . .	» » 14 »
7. Marche . . . . .	» » 6 »
8. Umbria . . . . .	» » 4 »
9. Lazio . . . . .	» » 7 »
10. Abruzzo e Molise . . . . .	» » 8 »
11. Campania . . . . .	» » 18 »
12. Puglie . . . . .	» » 11 »
13. Basilicata . . . . .	» » 2 »
14. Calabria . . . . .	» » 7 »
15. Sicilia . . . . .	» » 19 »
16. Sardegna . . . . .	» » 4 »
17. Provincie redente	

Art. IX.

Sono elettori dei collegi elettorali :

1. Tutti gli eleggibili alla carica di senatore compresi negli articoli IV, V e VI, indipendentemente dai limiti di tempo prescritti per l'eleggibilità ;

2. I membri elettivi in carica, effettivi e supplenti, della Giunta provinciale amministrativa, del Consiglio scolastico provinciale e della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica ;

3 I membri in carica :

a) dei Consigli degli Ordini degli avvocati e dei Consigli di disciplina dei procuratori ;

b) dei Consigli notarili ;

c) dei Consigli degli Ordini dei medici chirurghi, dei veterinari e dei farmacisti ;

d) dei Consigli dei collegi dei ragionieri ;

e) dei Consigli dei collegi degli ingegneri se legalmente costituiti ;

4. I Presidenti, i direttori e i membri dei Consigli direttivi dei Comizi agrari ;

5. I Presidenti e i Consiglieri delle Camere di commercio e industria ;

6. I Presidenti e i membri dei Consigli direttivi delle Casse di risparmio ;

7. I Consiglieri provinciali ;

8. I Sindaci dei comuni aventi più di 30.000 abitanti ;

9. I Presidenti delle Congregazioni di carità dei comuni capoluoghi di mandamento;

10. I delegati dei Consigli comunali da scegliersi fra coloro che non hanno altro titolo per essere elettori.

Il numero dei delegati è stabilito nel seguente modo :

Comuni fino a 3000 abitanti : 1 delegato.

Comuni da 3001 a 5000 abitanti : 2 delegati.

Comuni da 5001 a 10,000 abitanti : 3 delegati.

Comuni da 10,001 a 30,000 abitanti : 4 delegati.

Comuni da 30,001 a 60,000 abitanti : 5 delegati.

Comuni da 60,001 a 100,000 abitanti : 6 delegati.

Nei comuni con più di 100.000 abitanti vi sarà un delegato in più ogni 40,000 abitanti o frazione di 40,000.

11. I delegati scelti separatamente :

a) dai Presidenti, Direttori e membri delle associazioni agrarie (legge elettorale politica, T. U. 26 giugno 1913, n. 821; art. 4, n. 1)

b) dai Presidenti e Consiglieri d'amministrazione delle associazioni industriali riconosciute (Decreto Luogotenenziale 27 ottobre 1918, n. 1728 ;

c) dai Presidenti delle Società operaie di mutuo soccorso, riconosciute a norma della legge 15 aprile 1886, n. 3818, nella seguente misura :

Per le Province fino a 300 mila abitanti :

10 delegati per ciascuna delle categorie a) e b) ;

20 delegati per la categoria c) ;

Per le Province fra i 300 mila e 500 mila abitanti :

15 delegati per ciascuna delle categorie a) e b) ;

30 delegati per la categoria c) ;

Per le Province fra i 500 mila e 750 mila abitanti :

20 delegati per ciascuna delle categorie a) e b) ;

40 delegati per la categoria c) ;

Per le Province oltre i 750 mila abitanti :

25 delegati per ciascuna delle categorie a) e b) ;

50 delegati per la categoria c) .

La ripartizione dei delegati sarà fatta dai Consigli provinciali secondo le norme da fissarsi nel regolamento.

#### Art. X.

I delegati dei Consigli comunali, delle Associazioni agrarie ed industriali e delle Società operaie di mutuo soccorso, saranno eletti col sistema del voto limitato, votando ciascun elettore per i tre quarti dei delegati da eleggere, non tenendo conto nel computo delle frazioni che eccedono la divisione per quattro della cifra totale dei delegati eliggendi.

#### Art. XI.

Nei collegi che eleggono più di due senatori l'elezione avrà luogo col sistema della rappresentanza proporzionale. Le liste firmate da 50 elettori dovranno essere presentate 15 giorni prima delle elezioni. Un candidato non potrà figurare in più di una lista. A cura dello Stato saranno stampati i bollettini elettorali contenenti le liste presentate. A margine di ciascuna lista ed a lato del nome di ciascun candidato ci sarà una figura geometrica. L'elettore, nelle cabine isolatrici di cui dovrà esser provvista ciascuna sezione, dovrà, apponendo un segno alla figura al lato della lista, indicare la lista da lui scelta. Inoltre avrà diritto a dare un voto di preferenza in favore di uno dei candidati della lista stessa mediante un segno apposto alla figura a lato del candidato stesso.

Saranno computati a ciascun candidato i voti di lista e quelli di preferenza, ritenendo che l'elettore che non si sia valso del voto di preferenza, accetti l'ordine con cui i candidati sono indicati nella lista.

Il computo dei voti si fa sommando i voti ottenuti da ciascuna lista e dividendo successivamente ciascuna somma per 1, 2, 3, 4, 5 e così di seguito fino a che il quoziente che si ottiene corrisponda al numero dei senatori da eleggere. Questo quoziente serve da ripartitore elettorale. A ciascuna lista si attribuiscono tanti seggi quante volte il quoziente entra nella cifra dei voti della lista stessa. (\*)

Art. XII.

Gli aventi diritto all'elettorato a termini degli articoli precedenti, saranno iscritti nelle liste elettorali del circondario ove hanno l'elettorato politico.

Art. XIII.

I 180 membri eletti dai collegi elettorali dovranno essere eletti tra le categorie di cui agli art. IV e V, esclusa la categoria ultima dell'articolo IV.

Art. XIV.

I componenti le categorie 6, 7, 9 e 11 di cui all'art. V non potranno essere eletti nelle circoscrizioni in cui esercitano giurisdizione.

Art. XV.

Ciascun capoluogo di circondario costituisce una sezione elettorale.

In tutto ciò in cui non contraddicono alla presente legge si applicano:

1. Alla formazione delle liste elettorali le disposizioni del titolo secondo della legge elettorale politica, testo unico approvato con R. decreto 26 giugno 1913, n. 821;

Invece di liste comunali si compileranno liste circondariali e quindi la Commissione per la revisione delle liste, di cui all'articolo 25, sarà istituita nei comuni capoluoghi di circondario.

2. Alle operazioni elettorali le disposizioni del titolo III della detta legge.

(\*) La designazione, in questo articolo fatta, di un sistema di rappresentanza proporzionale, ha valore puramente indicativo; poichè il disegno di legge dovrà adottare quel particolare sistema, che verrà accolto nella nuova legge elettorale politica.

3. Alla prestazione del giuramento ed all'elezione in più collegi le disposizioni degli articoli 108, 109, 110 e 111 della detta legge.

4. Si applicano altresì le disposizioni generali e penali del titolo IV della detta legge.

Art. XVI.

Non può essere nominato senatore chi non ha compiuto il 35° anno di età.

Art. XVII.

I senatori elettivi durano in carica dodici anni e si rinnovano per metà ogni sei anni.

Art. XVIII.

I senatori da nominarsi dal Re non potranno superare i 10 ogni anno, fino a che sarà raggiunto il numero di 60, dopo il quale si procederà ogni anno nella ricorrenza della festa dello Statuto a sostituire i posti vacanti.

Il Senato e la Camera dei deputati nomineranno ciascuno 10 senatori all'anno fino a raggiungere il numero di 60.

In seguito ogni anno nel mese di maggio Senato e Camera procederanno alla sostituzione dei posti vacanti ed alla rinnovazione dei senatori che hanno compiuto il dodicennio delle loro funzioni.

I collegi costituiti con l'art. IX procederanno entro un anno dalla pubblicazione della presente legge alla elezione di 97 senatori e dopo sei anni alla elezione di altri 83, procedendo poi ogni sei anni alla rinnovazione dei senatori che hanno compiuto il dodicennio delle loro funzioni.

I collegi che eleggono 7, 11, 19 e 25 senatori, procederanno nel primo periodo rispettivamente all'elezione di 4, 7, 10 e 13 senatori; e nel secondo periodo di 3, 4, 9 e 12 senatori.

Nei collegi indicati si procederà ad elezioni suppletive quando sarà venuta a mancare la metà dei rappresentanti il collegio stesso. Nei collegi ai quali è assegnato un numero dispari di senatori, la metà sarà calcolata detraendo dal numero stesso una unità.

I senatori eletti in sostituzione di altri che hanno cessato dall'ufficio prima del termine del dodicennio, rimarranno in carica pel tempo necessario a compiere il dodicennio stesso.

Non potranno aver luogo elezioni suppletive nell'anno che precede la rinnovazione per metà.

Art. XIX.

Nessun senatore può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso del Senato.

Art. XX.

Il Senato potrà fissare ai senatori una indennità a titolo di rimborso di spese. Essa però non potrà in nessun caso superare l'ammontare di quella fissata per i deputati dall'articolo 112 della legge elettorale politica, testo unico, approvato con R. decreto 26 giugno 1913, n. 821.

Art. XXI.

I senatori in carica il giorno della pubblicazione della presente legge rimarranno in ufficio vita naturale durante.

Art. XXII.

I deputati eletti a senatori od i senatori eletti a deputati devono entro otto giorni dalla loro convalidazione, optare per l'una o per l'altra carica: in caso diverso si riterranno decaduti dalla nuova funzione.

Art. XXIII.

Durante il tempo in cui il senatore esercita il suo mandato e sei mesi dopo, non potrà essere nominato a verun ufficio retribuito sul bilancio dello Stato, tranne che si tratti di missione all'estero.

Questo divieto non è applicabile ai senatori ministri segretari di Stato ed ai sotto-segretari di Stato, nè a quelli tra loro che quando cessino da tali uffici siano nominati a quelli uffici civili o militari che anteriormente coprivano.

Art. XXIV.

Non possono essere nominati od eletti a senatori i direttori, amministratori, rappresentanti e in generale tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato; fermo il disposto delle leggi speciali.

Non possono parimenti venir nominati od eletti gli avvocati e procuratori e consulenti tecnici che prestano abitualmente l'opera loro alle società ed imprese suddette.

Cesserà di essere senatore chi verrà a trovarsi nelle condizioni di ineleggibilità dei presenti articoli.

Art. XXV.

Le disposizioni degli articoli XXIII e XXIV non si applicano ai senatori in carica al momento della pubblicazione della presente legge, nè a quelli che saranno nominati anche in seguito dal Re.

Art. XXVI.

Qualora un articolo, od un disegno di legge approvato da una delle due camere, ma rigettato in una prima sessione dall'altra sia pure respinto in una seconda sessione, ciascuna delle due Camere può chiedere che le Commissioni del Senato e della Camera dei deputati, alle quali venne deferito l'esame del progetto di legge, si riuniscano allo scopo di addivenire ad un accordo.

Se, in seguito alle nuove relazioni delle due Commissioni, l'accordo non interviene fra le due Camere, si convocheranno in un'unica assemblea il Senato e la Camera dei deputati e, senza discussione, si porranno ai voti, per scrutinio segreto, l'articolo od il disegno di legge non concordati.

I regolamenti delle due Camere conterranno le disposizioni intese a disciplinare la loro convocazione in unica assemblea.

---

## Sulle circoscrizioni dei collegi elettorali per l'elezione dei Senatori

---

### RELAZIONE

della Sotto-commissione nominata nell'adunanza del 7 marzo 1919.

FERRARIS CARLO, MAZZIOTTI e MARIOTTI, *relatore*

---

Nell'affidarci l'incarico di studiare un progetto di circoscrizioni dei collegi per l'elezione di 180 senatori, la Commissione per la riforma del Senato, col suo voto del 7 marzo corrente, escluse innanzi tutto che l'elezione debba farsi *per regioni*.

Parve alla maggioranza degli on. colleghi presenti in quell'adunanza, che non fosse conveniente creare collegi elettorali enormemente differenti tra loro per il numero, sia degli elettori, sia dei rappresentanti da eleggere.

Infatti, costituendo un collegio unico per ciascuna regione per quanto estesa e popolata, ed assegnando ad ogni regione, anche se piccolissima, un collegio proprio, avremmo avuto collegi - come, ad esempio, quello della Lombardia - che avrebbero eletti *venticinque senatori*, ed altri - come quelli della Basilicata e del Molise - che ne avrebbero eletti *due soltanto*; e per tal modo, avremmo avuto nell'alta assemblea senatori che, come i lombardi, avrebbero rappresentati cinque milioni di cittadini, ed altri che, come quelli del Molise, ne avrebbero rappresentati solo trecentonovanta mila.

D'altra parte, in questi collegi piccolissimi si sarebbe dovuto rinunciare alla rappresentanza

proporzionale e forse anche alla rinnovazione parziale della rappresentanza ad ogni sessennio, ammenochè in essi non si fosse voluta abbandonare anche l'ultima parvenza di scrutinio di lista.

Incoraggiati, quindi, dal voto della maggioranza della Commissione, noi ci siamo accinti allo studio delle nuove circoscrizioni, non trascurando le storiche suddivisioni regionali, che, anzi, rimasero sempre a base del nostro studio, ma però suddividendo in diversi collegi le regioni troppo vaste e popolose, e raggruppando in un collegio unico regioni vicine, le quali per scarsità di popolazione, non avrebbero potuto dar vita ad un collegio proprio, che avesse il diritto di inviare all'alta assemblea almeno sei rappresentanti.

Per tal modo, tenuto conto che in base al censimento del 10 giugno 1911, la popolazione del Regno è di 35,845,048 abitanti e che quindi ognuno dei 180 senatori elettivi deve rappresentare in cifra tonda 200,000 abitanti

$$(35,845,048:180=199,139)$$

proponiamo di raggruppare le 69 provincie del Regno in 25 collegi, come risulta dal seguente specchio:

Collegi elettorali	Provincie	Popolazione		Numero di senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 200,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
I.					
<i>Torino</i> . . . . .	Torino . . . . .	1,226,050	1,226,050	6	+ 26,050
II.					
<i>Alessandria</i> . . . . .	Alessandria . . . . .	819,972	1,493,702	7	+ 93,702
	Cuneo . . . . .	173,730			
III.					
<i>Genova</i> . . . . .	Genova . . . . .	1,041,786	1,196,786	6	— 3,214
	Porto Maurizio . . . . .	155,000			
IV.					
<i>Pavia</i> . . . . .	Pavia . . . . .	517,589	1,299,117	6	+ 99,117
	Novara . . . . .	781,528			
V.					
<i>Milano</i> . . . . .	Milano . . . . .	1,742,764	1,742,764	9	— 57,236
VI.					
<i>Como</i> . . . . .	Como . . . . .	650,976	1,331,109	7	— 68,891
	Bergamo . . . . .	539,491			
	Sondrio . . . . .	140,642			
VII.					
<i>Brescia</i> . . . . .	Brescia . . . . .	610,447	1,317,032	7	— 82,968
	Cremona . . . . .	353,579			
	Mantova . . . . .	353,006			
VIII.					
<i>Verona</i> . . . . .	Verona . . . . .	486,274	1,268,280	6	+ 68,280
	Vicenza . . . . .	520,235			
	Rovigo . . . . .	261,771			
IX.					
<i>Venezia</i> . . . . .	Venezia . . . . .	467,157	1,504,288	8	— 95,712
	Padova . . . . .	528,970			
	Treviso . . . . .	508,161			

Collegi elettorali	Province	Popolazione		Numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 200,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
X.					
<i>Udine</i> . . . . .	Udine . . . . .	726,445			
	Belluno . . . . .	235,328			
		<hr/>	961,773	5	— 38,227
XI.					
<i>Bologna</i> . . . . .	Bologna . . . . .	586,082			
	Ferrara . . . . .	310,210			
	Forlì . . . . .	308,008			
	Ravenna . . . . .	247,602			
		<hr/>	1,451,902	7	+ 51,902
XII.					
<i>Parma</i> . . . . .	Parma . . . . .	332,111			
	Piacenza . . . . .	272,061			
	Modena . . . . .	365,584			
	Reggio Emilia . . . . .	318,658			
		<hr/>	1,288,414	6	+ 88,414
XIII.					
<i>Firenze</i> . . . . .	Firenze . . . . .	1,009,947			
	Arezzo . . . . .	292,070			
	Siena . . . . .	244,724			
		<hr/>	1,546,741	8	— 53,259
XIV.					
<i>Livorno</i> . . . . .	Livorno . . . . .	133,197			
	Pisa . . . . .	346,559			
	Lucca . . . . .	339,874			
	Massa Carrara . . . . .	221,860			
	Grosseto . . . . .	148,122			
		<hr/>	1,189,612	6	— 10,388
XV.					
<i>Ancona</i> . . . . .	Ancona . . . . .	328,728			
	Ascoli Piceno . . . . .	267,199			
	Macerata . . . . .	272,719			
	Pesaro Urbino . . . . .	276,359			
	Perugia . . . . .	712,778			
		<hr/>	1,857,783	9	+ 57,783
XVI.					
<i>Roma</i> . . . . .	Roma . . . . .	1,306,514	1,306,514	7	— 93,486
XVII.					
<i>Napoli</i> . . . . .	Napoli . . . . .	1,309,361	1,309,361	7	— 90,639

Collegi elettorali	Province	Popolazione		Numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 200,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
XVIII.					
<i>Caserta</i> . . . . .	Caserta . . . . .	829,705			
	Benevento . . . . .	272,121			
	Campobasso . . . . .	390,135			
		1,491,961		7	+ 91,961
XIX.					
<i>Salerno</i> . . . . .	Salerno . . . . .	588,489			
	Avellino . . . . .	425,334			
	Potenza . . . . .	485,911			
		1,499,734		8	— 100,266
XX.					
<i>Aquila</i> . . . . .	Aquila . . . . .	456,931			
	Chieti . . . . .	400,546			
	Teramo . . . . .	327,463			
		1,184,940		6	— 15,060
XXI.					
<i>Bari</i> . . . . .	Bari . . . . .	918,539			
	Foggia . . . . .	474,736			
	Lecce . . . . .	778,229			
		2,171,504		11	— 28,496
XXII.					
<i>Catanzaro</i> . . . . .	Catanzaro . . . . .	532,725			
	Cosenza . . . . .	522,620			
	Reggio Calabria . . . . .	470,400			
		1,525,745		8	— 74,255
XXIII.					
<i>Palermo</i> . . . . .	Palermo . . . . .	819,391			
	Çaltanissetta . . . . .	355,868			
	Girgenti . . . . .	413,400			
	Trapani . . . . .	370,562			
		1,959,221		10	— 40,779
XXIV.					
<i>Catania</i> . . . . .	Catania . . . . .	802,535			
	Messina . . . . .	545,974			
	Siracusa . . . . .	504,025			
		1,852,534		9	+ 52,534
XXV.					
<i>Cagliari</i> . . . . .	Cagliari . . . . .	529,862			
	Sassari . . . . .	388,319			
		868,181		4	— 68,181

Allo specchio che dà ragione del riparto del numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio, crediamo utile aggiungere qualche schiarimento sui criteri che sono stati di guida alla Sottocommissione nel formare le singole circoscrizioni elettorali.

Noi siamo partiti dal concetto, già approvato in massima dalla Commissione nell'adunanza del 7 marzo corrente, che le elezioni dei senatori debbano farsi per un dodicennio, a scrutinio di lista, con rappresentanza proporzionale, e con rinnovazione per metà di sei in sei anni.

Da ciò la necessità che ciascun collegio sia abbastanza vasto per aver diritto alla nomina di almeno sei senatori, eleggendone tre ogni sessennio. Con l'elezione di un numero minore di tre la rappresentanza proporzionale diverrebbe impossibile.

Limitato, adunque, a 180 il numero dei senatori elettivi, e, quindi, a 200,000 il numero dei cittadini che ciascuno di essi deve rappresentare, appare evidente la necessità che la circoscrizione di ogni collegio comprenda, in cifra tonda, almeno 1.200.000 abitanti.

Potrebbe comprenderne molti di più; ma alla Sottocommissione parve che non si possa aumentare di troppo questa cifra senza incorrere in altri non lievi inconvenienti. In un solo caso, ha creduto di poter proporre un collegio di oltre due milioni di abitanti; e fu per non frazionare una regione (*le Puglie*) ove non era possibile costituire due collegi, e si sarebbe, invece, dovuto ricorrere all'espedito di distaccarne una intera provincia per unirla ad un collegio di altra regione.

Questa innaturale riunione di provincie di regioni diverse, costrette a formare un unico collegio, avrebbe tolta a ciascuna unità elettorale quella omogeneità che è uno dei pregi maggiori delle circoscrizioni elettorali in ogni paese; e, più che in ogni altro, in Italia, ove le secolari divisioni politiche, le diverse tradizioni e la grande varietà delle condizioni economiche e sociali rendono più vive e persistenti le differenze tra le popolazioni delle diverse regioni.

\* \* \*

Appunto per ciò, nel delimitare le circoscrizioni di collegi, noi ci siamo attenuti rigidamente alle divisioni regionali, limitandoci a ripartire in diversi collegi le regioni troppo vaste (*Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Campania e Sicilia*) ed a raggruppare con le regioni vicine quelle che, per se stesse, non avrebbero potuto costituire un collegio abbastanza vasto per aver diritto alla elezione di sei senatori.

Così si è proposto di formare dell'Umbria e delle Marche un solo collegio, e di riunire il Molise e la Basilicata ai due collegi più vicini della Campania.

Il fatto che le Marche e l'Umbria furono sempre, da secoli, riunite in uno stesso Stato e ancora oggi formano una sola circoscrizione giudiziaria ed hanno tra loro rapporti commerciali frequentissimi, sicché ben può dirsi che Ancona è non solo il porto ma anche il maggior emporio commerciale non delle Marche soltanto, ma anche dell'Umbria; il fatto che il Molise e la Basilicata, non solo formarono sempre con la Campania un unico Regno, ma ancora oggi hanno in Napoli il loro maggior centro amministrativo, giudiziario, commerciale e culturale; il fatto che le ferrovie che attraversano quelle due regioni in tutta la loro lunghezza e ne accentrano i commerci in Napoli, vi giungono appunto attraverso i minori centri di Salerno e di Caserta ove quelle industrie popolazioni troverebbero la sede dei loro nuovi collegi elettorali; tutti questi fatti, insieme riuniti, dimostrano la opportunità della proposta riunione, che, del resto, non si potrebbe evitare in alcun modo se non formando, in ogni minuscola regione, dei piccoli collegi elettorali, nei quali sarebbe necessario rinunciare, o alla rappresentanza proporzionale, o alla rinnovazione parziale ogni sessennio; anzi, in alcuni casi — come in quello del Molise, che ha solo 390.135 abitanti e non potrebbe, quindi, eleggere che due senatori — sarebbe necessario rinunciare all'una cosa e all'altra insieme.



\* \* \*

In un solo caso la Sottocommissione ha creduto di dover proporre la riunione in un unico collegio elettorale di due provincie appartenenti a regioni diverse: Pavia e Novara.

Ma in questo caso non era possibile fare altrimenti, a meno che non si fosse voluto scindere in due la provincia di Pavia che abbraccia tre circondari dell'antica regione piemontese ed ha il circondario del capoluogo nella regione lombarda.

La riunione in un unico ente amministrativo delle popolazioni della sponda destra del Ticino e del Po di contro a Pavia a quelle della sponda sinistra era apparsa necessaria, doverosa, fin da quando, nel 1859, per le vittorie di Montebello e di Magenta, quei due fiumi avevano cessato di segnare un odioso confine tra genti che, per lunga serie di secoli, sino ai primi decenni del secolo XVIII erano rimaste costantemente riunite più che in una sola provincia, in una sola famiglia.

Allora ai pochi avanzi dell'antico territorio pavese che erano rimasti nel Regno Lombardo-Veneto sulla sinistra del Ticino e del Po, e che formano l'attuale circondario di Pavia (con 162.847 abitanti) venivano riuniti i tre circondari piemontesi di Lomellina, di Voghera e di Bobbio, che hanno ora, insieme, una popolazione di 354.742 abitanti.

Non era che un ritorno all'antico. La Lomellina era stata staccata dal territorio Pavese e ceduta al Duca di Savoia Vittorio Amedeo II dall'Imperatore Leopoldo I col trattato di Torino dell'8 novembre 1703; parte del circondario di Voghera era stata ceduta dall'Imperatore Carlo VI al Re Carlo Emanuele III col trattato di Vienna del 18 novembre 1738 e il resto del circondario di Voghera e tutto il circondario di Bobbio erano stati ceduti allo stesso Re da Maria Teresa col trattato di Worms del 13 settembre 1743.

Le popolazioni di questi territori, come si trovano oggi ben liete di votare coi loro com-provinciali dell'altra riva del Ticino e del Po, così troveranno facile intendersi con le popola-

zioni del Novarese, lombarde anch'esse dai più remoti tempi, anch'esse, per la massima parte liberate dalla dominazione austriaca negli stessi anni e per gli stessi trattati.

Infatti la Valsesia venne ceduta col trattato di Torino del 1703; Novara conquistata eroicamente da Carlo Emanuele III nel 1733, gli venne definitivamente ceduta pel trattato di Vienna del 1738; e il trattato di Worms del 1743 gli abbandonava del tutto Arona e la Val d'Ossola.

Sono queste le prime esili foglie lombarde del simbolico carciofo italico, che ad una ad una si staccavano dal vecchio Stato di Milano, ancora sventuratamente soggetto agli stranieri, e passavano a dare nuova forza alla giovane e già vigorosa Monarchia Nazionale.

È ben giusto che quelle forti popolazioni che — divise oggi per caso tra due regioni — ebbero però sempre comuni per tanti secoli le tristi vicende e le liete, si trovino ora riunite di nuovo in un unico collegio. Ben difficilmente potrebbe trovarsi, anche in una stessa regione, una unità elettorale più omogenea e compatta.

\* \* \*

All'infuori di queste poche eccezioni, cui abbiamo ora accennato, i nuovi collegi elettorali son stati proposti entro le circoscrizioni regionali, facendo in modo che le grandi provincie che raggiungono o superano la popolazione di 1,200,000 abitanti (*Milano, Napoli, Roma, Torino*) formino ciascuna un collegio proprio, e raggruppando tra loro le provincie minori, formandone altrettanti collegi, a capoluogo dei quali abbiamo proposte le città più importanti di ogni regione e le sedi delle Università e delle Corti d'Appello. Solo nei collegi, ove mancano Università e Corti e si hanno diverse città di quasi uguale importanza, abbiamo proposta a capoluogo la città più centrale e quindi di più comodo accesso alle diverse frazioni del collegio.

Abbiamo così formati 25 collegi, uno dei quali (*Bari*) eleggerà undici senatori; un

altro (*Palermo*) ne eleggerà dieci; altri tre (*Milano, Ancona e Catania*) ne eleggeranno nove; e gli altri, rispettivamente, in proporzione della popolazione, otto, sette, sei.

Due collegi, soltanto, eleggeranno un numero di senatori inferiore ai sei: quello di Udine, al quale ne sono assegnati cinque e l'altro di Cagliari, che dovrà eleggerne solo quattro.

Quanto a quest'ultimo collegio non era evidentemente possibile alcun raggruppamento delle provincie di Cagliari e di Sassari con le lontane provincie del continente o della Sicilia; e quindi la Sottocommissione si è limitata a proporre che esse formino un collegio proprio per la elezione di soli quattro Senatori, lasciando alla Commissione il decidere se in questo piccolo collegio debba rinunciarsi alla rappresentanza proporzionale oppure alla rinnovazione per metà ogni sessennio. Il precedente dello scrutinio di lista, che fu in vigore tra noi dal 1882 al 1892, e che lasciava i piccoli collegi senza la rappresentanza delle minoranze, renderebbe forse consigliabile l'abbandono della rappresentanza proporzionale anziché privare le nobili popolazioni della Sardegna del diritto di mandare ogni sei anni i loro nuovi rappresentanti al Senato.

Quanto al Collegio di Udine la Sottocommissione rimase incerta se dovesse lasciarlo così come è stato composto, con soli 961,000 abitanti, e col diritto, perciò, di eleggere soli cinque senatori, oppure se non valesse meglio fonderlo con gli altri due collegi di Venezia e di Verona, dotando così il Veneto di due anziché di tre collegi elettorali.

Prevalse il concetto di lasciarlo così come è, nella certezza che esso costituisce un collegio provvisorio, o, per dir meglio, il nucleo del futuro grande collegio elettorale del Friuli.

Infatti esso comprende ora, insieme con la provincia di Belluno, il solo Friuli occidentale, cioè la provincia di Udine; ma il trattato di Londra del 25 aprile 1915 e l'armistizio del 3 dicembre 1918 hanno già ceduto, e il prossimo trattato di pace confermerà all'Italia il possesso di tutto il Friuli orientale, cioè non soltanto della vasta provincia di Gorizia che

ha già ora 270,381 abitanti, ma anche degli antichi distretti friulani di Vipacco e di Idria che versano le loro acque nell'Isonzo per mezzo delle minori vallate dell'Idria e del Frigido e spingono a oriente i loro territori estendendo così la provincia di Gorizia sino alla sommità dell'Alpe Giulia.

È ben vero che Ferdinando I d'Absburgo, con diploma del 1527, si argomentò di distaccare Vipacco dal Friuli per unirlo alla Carniola, e Giuseppe II volle fare altrettanto pel distretto di Idria nel 1783; ma i confini segnati da Dio all'Italia non si distruggono; e fra pochi mesi la popolazione di Gorizia, di Gradisca, di Vipacco, di Idria, ricongiunte all'antica gloriosa *Patria* del Friuli, e rientrate a far parte della grande Patria Italiana, voteranno nel collegio di Udine non per cinque ma per sei Senatori.

\* \* \*

Allora potrà utilmente staccarsi dal collegio elettorale di Udine la provincia di Belluno, che coi suoi 235,000 abitanti potrà riunirsi al Trentino e all'alto Adige, coi quali ebbe sempre negli scorsi secoli stretti rapporti e più ne avrà in avvenire quando siano compiute — e lo saranno nel più breve tempo possibile — le tre nuove urgentissime ferrovie da Feltre per Fonzaso e la Val Sugana a Trento, dal Cadore per Cortina d'Ampezzo e Landro a Dobbiaco, dal Comelico pel valico di Monte Croce e Sesto ad Innico. E allora, iniziati subito i lavori delle ferrovie da Sondrio pel Tonale a Trento e per lo Stelvio a Merano, anche la Valtellina potrà riunirsi al nuovo grande collegio elettorale di Trento.

Allora gli alti bacini dell'Adda, del Chiese, del Mincio, dell'Adige, del Brenta e del Piave torneranno a ricostituire nella sua classica unità — almeno per ciò che riguarda i territori cisalpini — l'antica provincia della Rezia che la sapienza di Roma aveva creata a difesa delle porte settentrionali d'Italia; allora dai colli sacri di Storo, di Condino, di Bezzecca, dalle rocce del Baldo, del Pasubio, del Grappa, dalle aspre

balze che sovrastano Vittorio Veneto, sino alle più eccelse vette delle Alpi Retiche, quelle miti, fortissime genti si riuniranno di nuovo nei comizi per mandare al Senato di Roma i loro rappresentanti, da lungo tempo, con memore affetto e con fede sicura, attesi.

E del pari desiderati e attesi giungeranno al Senato i rappresentanti delle forti popolazioni che, sull'altra sponda dell'Adriatico, da venti secoli, difendono imperterrite, da ogni barbarie, la civiltà di Roma, di Venezia, d'Italia.

Quelle terre nobilissime saranno presto e per sempre ricongiunte alla grande Patria.

— Siano molti i loro rappresentanti al Senato! È questo l'augurio di chi — in attesa della delimitazione dei confini, troppo a lungo e troppo ingiustamente contesi — spera che il nuovo collegio elettorale di Trieste possa stendersi sull'altra sponda del mare nostro sin dove si è estesa per due millenni, e ancora trionfalmente si mantiene, la civiltà latina.

Roma, 17 marzo 1919

*relatore*: MARIOTTI.

---

### Nuovo testo dell'art. VIII proposto dalla Sotto-commissione nominata nell'adunanza del 7 marzo 1919

---

I collegi elettorali che dovranno eleggere 180 senatori sono i seguenti:

1. Torino (provincia di Torino), che eleggerà 6 senatori.
2. Alessandria (provincie di Alessandria e Cuneo), 7 senatori.
3. Genova (provincie di Genova e Porto Maurizio), 6 senatori.
4. Pavia (provincie di Pavia e Novara), 6 senatori.
5. Milano (provincia di Milano), 9 senatori.
6. Como (provincie di Como, Bergamo e Sondrio), 7 senatori.
7. Brescia (provincie di Brescia, Cremona e Mantova), 7 senatori.
8. Verona (provincie di Verona, Vicenza e Rovigo), 6 senatori.
9. Venezia (provincie di Venezia, Padova e Treviso), 8 senatori.
10. Udine (provincie di Udine e Belluno), 5 senatori.
11. Bologna (provincie di Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna), 7 senatori.
12. Parma (provincie di Parma, Piacenza, Modena e Reggio Emilia), 6 senatori.
13. Firenze (provincie di Firenze, Arezzo e Siena), 8 senatori.
14. Livorno (provincie di Livorno, Pisa, Lucca, Massa-Carrara e Grosseto), 6 senatori.
15. Ancona (provincie di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro-Urbino e Perugia), 9 senatori.
16. Roma (provincia di Roma), 7 senatori.
17. Napoli (provincia di Napoli), 7 senatori.
18. Caserta (provincie di Caserta, Benevento e Campobasso), 7 senatori.
19. Salerno (provincie di Salerno, Avellino e Potenza), 8 senatori.
20. Aquila (provincie di Aquila, Chieti e Teramo), 6 senatori.
21. Bari (provincie di Bari, Foggia e Lecce), 11 senatori.
22. Catanzaro (provincie di Catanzaro, Cosenza, e Reggio Calabria), 8 senatori.
23. Palermo (provincie di Palermo, Caltanissetta, Girgenti e Trapani), 10 senatori.
24. Catania (provincie di Catania Messina e Siracusa), 9 senatori.
25. Cagliari (provincie di Cagliari e Sassari), 4 senatori.

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

---

### I.

Il Senato, quando in comitato segreto ha deliberato di cancellare dall'ordine del giorno proposto per la discussione le parole «rendendolo in tutto od in parte elettivo», sostituendo queste: «introducendovi anche l'elemento elettivo», dimostrò in modo decisivo la sua intenzione che la riforma si limitasse a renderlo elettivo soltanto in parte.

In esecuzione di tale deliberazione la maggioranza della Commissione nominata dal Presidente per studiare la riforma, ha proposto che il Senato sia composto, non compresi i Principi della Famiglia Reale, di 360 membri, dei quali:

60 nominati a vita dal Re ;

60 eletti a tempo dal Senato ;

60 eletti a tempo dalla Camera dei deputati ;

180 eletti a tempo da collegi elettorali.

Io opino che tale proposta non sia una retta interpretazione della deliberazione del Senato per un duplice rispetto.

Le parole «introducendovi *anche* l'elemento elettivo», inserite nella deliberazione dopo la cancellazione di quelle primitive, contengono esplicito il concetto che la parte non elettiva debba restare nel Senato relativamente cospicua, vuoi per non fare un'innovazione troppo radicale al vigente sistema pur creduto degno

di essere mantenuto da non pochi senatori, vuoi perchè la parte di nomina regia non sia sopraffatta dalla parte elettiva e reso un elemento del tutto secondario nella composizione dell'assemblea ; la proposta della maggioranza invece riduce la parte non elettiva a soli 60 membri, cioè ad appena un sesto del totale dei membri: una esigua schiera per verità.

Inoltre colla parola «elettivo» il Senato ha evidentemente voluto alludere alla elezione a suffragio popolare, per dare a sè stesso «una più larga base», come pure sta scritto nella deliberazione. La proposta della maggioranza di far eleggere senatori vuoi dal Senato stesso vuoi dalla Camera dei deputati non può richiamarsi nè alla lettera nè allo spirito di quella deliberazione, tanto più da che alle elezioni fatte da quelle assemblee si applica abitualmente la designazione di nomine: in ogni caso nessuno aveva pensato a quelle modalità, perchè, volendosi accrescere l'importanza politica del Senato, era comune opinione nei fautori della riforma, che tale maggior prestigio si potesse ottenere soltanto dall'elezione a suffragio popolare.

Queste considerazioni sono state la prima origine della mia opposizione a quelle proposte, di cui faccio nel seguito un'ampia critica.

In linea generale poi osservo che secondo le proposte della maggioranza si creerebbe un

Senato, i cui membri avrebbero quattro diverse origini. Il difetto di coesione, di affiatamento, di vera unità spirituale, il quale già è a temersi mettendo insieme anche soltanto senatori di nomina regia e senatori di elezione popolare (per il che non pochi logicamente propendono o a conservare il Senato com'è, cioè tutto di nomina regia, o a renderlo tutto elettivo), sorgerebbe vigoroso e si manifesterebbe fortemente data quella soverchia varietà di provenienza. Ed il difetto causato da tale varietà verrebbe aggravato in peggio dalle sensibili differenze nelle categorie di scelta, perchè la maggioranza ne ha con fervida immaginazione creati nientemeno che quattro elenchi, vincolando così in diversa guisa il Re, il Senato, la Camera dei deputati e il corpo elettorale. Sorgendo da così artificiose combinazioni la nuova assemblea sarebbe indubbiamente inferiore all'attuale per capacità legislativa e sentimento di dignità, e non acquisterebbe per nulla maggiore autorità politica.

Colla convinzione di essere anche ossequente alla volontà manifestata dal Senato in ordine alla riforma, io sostengo che questa deve aver per caposaldo il giusto temperamento del principio della nomina regia a vita col principio della elezione popolare a tempo, senza ammettere altre modalità. E così, prima di formulare le mie proposte su quei due punti principali, a mio avviso inaccettabili, messi innanzi dalla maggioranza della Commissione, la elezione da parte del Senato e la elezione da parte della Camera dei deputati di un certo numero di senatori.

## II.

La elezione di senatori da parte del Senato anche quale è proposta dalla maggioranza, cioè limitata a 60 membri, si risolve in una vera e propria cooptazione.

Il sistema della cooptazione ha potuto essere applicato e conservarsi nella composizione di quegli enti, che comprendono persone aventi

identità professionale o di interessi, e sono chiamati ad una speciale funzione che non implichi ingerenza nelle condizioni personali e pecuniarie di altre classi od esercizio di autorità su di esse: così avviene per le accademie scientifiche, letterarie ed artistiche, nei sodalizi di mutuo soccorso, per le associazioni economiche, per certi ordini cavallereschi e via dicendo. Ma già per i consigli e collegi, che hanno funzioni di pubblica amministrazione, il sistema della cooptazione è stato soppresso o abbandonato: esso aveva il pernicioso effetto di creare una vera consorteria, perchè quelli in carica sceglievano come colleghi o successori soltanto persone aventi gli stessi sentimenti, gli stessi interessi, gli stessi pregiudizi; così i consigli e collegi di cooptazione divenivano di regola ribelli alle novità, rinserrati nell'egoismo, chiusi al progresso.

È possibile adottare un simile vieto sistema per costituire, sia pure solo in parte, un'assemblea in possesso di quella terribile potestà legislativa, che permette di disporre delle persone e degli averi dei cittadini, un'assemblea, che aspira ad acquistare una più forte autorità politica per poter meglio sindacare l'azione del Governo e dare indirizzo ad essa?

La funzione legislativa e l'autorità politica secondo i principî del nostro diritto pubblico possono conferirsi soltanto dal Capo dello Stato per la sua preminente posizione nell'ordinamento politico (e su questo punto tornerò largamente più oltre) e dal popolo che è la fonte prima di ogni pubblico potere. Il concedere a coloro, che sono già stati essi stessi investiti di quella funzione e di quell'autorità, di farne partecipi altri, nel che appunto si risolverebbe la cooptazione, sarebbe costituzionalmente scorretto: si attribuirebbe ai cooptatori un vero esercizio di sovranità senza intervento nè del Capo dello Stato nè del popolo: la nostra assemblea, legislativa e politica, si formerebbe, sia pure soltanto in parte, per gestazione interna, sottraendosi così nella sua costituzione al legittimo intervento delle due somme autorità, dalle quali sole possono trarre vita e potere tutti gli organi costituzionali.

Il sistema quindi non è a mio avviso conciliabile coi principî del diritto pubblico nostro.

La peggiore, la più deplorabile conseguenza del sistema potrebbe essere la seguente.

Se la maggioranza *pro tempore* dei senatori sarà compatta, essa sceglierà coloro che dovranno collaborare con essa, e in parte succederle, fra persone che avranno, come sopra ho detto, identità di sentimenti, tendenze, interessi e pregiudizi: il più ostinato spirito di conservazione si trasmetterà dagli elettori negli eletti foggianti ad immagine e somiglianza dei primi, spirito di conservazione, ma non nel senso di mantenere soltanto il buono, perchè il buono e il cattivo saranno giudicati coi criteri di parte, e si considererà buono anche il cattivo rispondente al vantaggio della maggioranza. Così questa verrà in possesso di un'arma pericolosa per rendere più forte il suo predominio e più efficace la sua ostilità a quelle nuove idee che, pur congiungendo alla novità il pregio intrinseco di essere conformi a giustizia e veramente progressive, siano in contrasto con quelle in essa predominanti per quanto ormai destituite di vitalità od invecchiate. Il sistema della cooptazione, che ha servito per formare e mantenere le corporazioni chiuse ed egoisticamente conservatrici, si presenta così in opposizione colle più giustificate tendenze democratiche del tempo e la sua applicazione anche parziale deve respingersi soprattutto trattandosi della formazione di una assemblea legislativa.

Una conseguenza, che potrebbe verificarsi invece della precedente, ma pur essa funesta, sarebbe che, in luogo di avere il predominio di una maggioranza compatta, si scateni una vera lotta fra i senatori in prossimità dell'elezione. Non si tratta dell'abituale pacifica nomina dei membri dell'Ufficio centrale, delle Commissioni, e via dicendo. Si tratta invece di chiamare legislatori e uomini politici, di conferire un'alta carica accompagnata da autorità, prestigio e privilegi. Ciascuno vorrà far prevalere le proprie tendenze politiche e sociali, le proprie simpatie personali e regionali, e così si trasporteranno nell'interno del Senato

quelle passioni che sempre, inevitabilmente, sommovono un corpo elettorale politico. E siccome dopo le prime scadenze dei senatori eletti, sui quali potrebbe volgersi la scelta del Senato, anche questi saranno candidati alla cooptazione, così i senatori dovranno subire le insistenze dei già colleghi e ciascuno sosterrà e vorrà far riuscire i propri amici, mentre il Senato dovrà erigersi a giudice di quali fra essi meritino i suoi suffragi: e tutto questo certamente non contribuirà alla sua pace interna.

Non è del resto neppure da escludersi una terza probabilità. Le transazioni, che avverranno nella lotta fra le varie candidature, porteranno in definitiva alla formazione di una maggioranza, che voterà compatta per i candidati concordati. Ma chi assicura che la cooptazione così laboriosamente concertata non conduca alla deprecata conseguenza del trionfo delle candidature meglio corrispondenti ed ossequenti alle tendenze predominanti, alle opinioni politiche e sociali prevalenti in quella maggioranza? E così attraverso al secondo dei notati inconvenienti si riuscirà ad instaurare il primo a danno del prestigio e del valore dell'assemblea.

Nè si tacciano altri minori guai.

Al voto di cooptazione prenderanno parte anche i senatori di elezione popolare. Chi impedirà che in occasione dell'elezione un candidato prometta ad un suo grande elettore che in caso di vittoria e quindi di sua entrata al Senato, egli lo sosterrà e lo farà comprendere fra i cooptandi? E come si potrà evitare che un senatore eletto, ove si accorga che il collegio gli è divenuto infido, lasci alle nuove elezioni il posto ad un altro candidato, purchè questo si impegni di favorirlo nella cooptazione senatoria? Così in vario modo questa si convertirà in arma elettorale non certo per il maggior decoro del Senato.

Si avverta infine che se già ora gli aspiranti alla nomina regia si rivolgono ai senatori in carica, perchè richiamino su di loro l'attenzione del Governo, quanto maggiori saranno le pressioni e le insistenze quando si

tratterà di raccomandarli, non al Governo, ma al voto dei colleghi, e di dar loro il proprio voto!

E conchiudo esprimendo la convinzione che se il Senato, mentre dichiara di voler riformarsi, propone che gli sia concesso il sistema della cooptazione, si esporrà all'accusa di volersi assicurare un vero privilegio di fronte alla Corona e di fronte al popolo.

### III.

Non consento neppure, ma per altre ragioni, nella proposta di affidare alla Camera dei deputati la elezione di parte dei senatori: non consento in linea generale ed anche per la modalità che la scelta, limitata a 60, cada esclusivamente sui deputati e sugli ex-deputati.

E formulo anche qui la domanda: è conforme ai principî del diritto pubblico nostro che una delle due Camere legislative concorra alla formazione dell'altra Camera?

Non si affacci come risposta ed obbiezione pregiudiziale che il Re è chiamato statutariamente a formare il Senato, e che io propongo di conservargli in larga misura tale facoltà, benchè egli sia parte del potere legislativo, cosicchè non dovrebbe essere strano che si conceda la stessa facoltà ad altro organo legislativo. La controrisposta non è davvero difficile. Il Re non è soltanto parte del potere legislativo, ma anche del giudiziario e dell'esecutivo; rappresenta la sovranità dello Stato, sta al di sopra di tutti i partiti e di tutte le classi sociali, invigila sul retto funzionamento dei poteri, specialmente sui rapporti fra le due assemblee legislative e fra queste e i Ministri, come su tutto l'indirizzo della politica interna ed estera, e via dicendo. Ed è in grazia di questa sua posizione privilegiata nell'ordinamento politico e sociale, delle sue altissime funzioni e della sua suprema autorità, che lo Statuto nostro, imitando non poche altre costituzioni, gli ha concessa la prerogativa di formare tutto il Senato, e che si propone di conservargliela se anche soltanto per una parte dell'assemblea.

L'intervento del potere regio nella costituzione del Senato non può quindi addursi per giustificare la proposta della maggioranza della Commissione di concedere un'ingerenza (ed una ingerenza pari a quella del Re per il numero delle designazioni!) alla Camera dei deputati. Essa è un corpo legislativo, il quale rispetto al Senato ha statutariamente la sola distinzione che debbono esserle presentati prima i disegni di legge di imposizione di tributi e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato; conseguenza, come tutti sanno, dell'essere essa eletta a suffragio popolare e quindi avente carattere di una più diretta rappresentanza dei contribuenti. Del resto il già scarso valore di quella distinzione diventerà insignificante quando il Senato sarà, sia pure parzialmente, elettivo.

Data dunque l'uguaglianza delle due Camere come organi di legislazione, perchè deve ad una di esse concedersi una superiorità attribuendole il diritto di concorrere, sia pure parzialmente, alla formazione dell'altra e così consentendole l'esercizio di una funzione di sovranità, che può spettare soltanto al Re ed al popolo, col'aggravante che al Senato non è riservata nessuna ingerenza nella formazione della Camera dei deputati? La maggioranza della Commissione non si è accorta che ne deriverebbe un vero squilibrio costituzionale fra le due Camere a danno del Senato, ed io non mi perito di dichiarare che ne scapiterebbero l'autorità e il grado di questo; ne sarebbe diminuita perfino la sua libertà di esercitare rispetto all'altra Camera una funzione moderatrice come di sollevare conflitto.

Non si chiudano gli occhi ma si guardi in faccia quella non confortante realtà, la quale suffraga la condanna, derivante dai principî del diritto pubblico, di quella proposta.

La Camera dei deputati ha già una schiacciante preponderanza nella formazione e nel determinare la condotta dei Ministeri. I ministri sono scelti per la massima parte fra i deputati: i senatori nei vari Gabinetti furono sempre in esigua minoranza ed anzi i più numerosi, i ministri militari, cioè di guerra e marina, divennero quasi tutti tali prima di es-

sere senatori e furono nominati senatori perchè ministri. La Camera dei deputati mantiene ed abbatte i Ministeri coi suoi voti di fiducia e di sfiducia. Si è detto e ripetuto le centinaia di volte che anche il lavoro legislativo non è mai stato distribuito equamente e che alla Camera dei deputati spettò la parte del leone nel senso di aver spesso costretto il Senato a votare le leggi all'ultimo momento prima delle vacanze senza poterle discutere in modo soddisfacente.

Questa prevalenza di fatto dell'assemblea elettiva ha resa pungente nel Senato la certezza di essere in seconda linea come autorità legislativa e politica e vi ha suscitato appunto il desiderio di riforma per evitare una ulteriore depressione, tantopiù ora che la Camera dei deputati sarà eletta a suffragio universale.

Di fronte a questo stato di cose che non è certamente lusinghiero nè decoroso pel Senato, non comprendo come si possa proporre di accrescere ancora la forza politica dell'altra assemblea consentendole di concorrere alla formazione della nostra: è un voler consacrare definitivamente l'onnipotenza della Camera e frustrare *a priori* gli sperati effetti della riforma del Senato in ordine all'incremento della sua autorità.

Secondo la maggioranza della Commissione la Camera dei deputati dovrebbe far cadere la scelta esclusivamente sui deputati e sugli ex-deputati. Ma questo conferma ed avvalorava la mia osservazione: si concede alla Camera dei deputati di intervenire in casa nostra non soltanto coll'elezione in genere, ma coll'elezione di chi ne fa o ne ha fatto parte: si sanziona l'invadenza assoluta e diretta di quell'assemblea nella nostra; e mentre oggi per passare da quell'assemblea alla nostra vi è non soltanto l'intervento della nomina regia, ma anche la condizione di una certa durata nella carica di deputato (tre legislature o sei anni di servizio), si fa gitto perfino di questa seconda condizione che pur è stata e sarebbe ancora una garanzia di scelta meno cattiva.

E anche qui avremo nella pratica conseguenze deplorabili, e posso parlare in proposito senza

reticenze, perchè non sospetto di deluse ambizioni, avendo lungamente appartenuto all'altra Camera ed essendo stata tale appartenenza uno dei miei titoli per la nomina a senatore.

I deputati, che si sentono stanchi delle lotte elettorali e del faticoso compito di soddisfare le crescenti brame del sempre più numeroso corpo elettorale oppure sono malsicuri della rielezione, ricorreranno ad uno di questi due espedienti.

Gli uni rinunzieranno a ripresentarsi ai loro antichi elettori, ma appoggeranno per la propria successione nel collegio quei candidati che loro prometteranno di interessarsi nella Camera per la loro elezione a senatori: e questa elezione sarà così un nuovo patto elettorale da aggiungere ai tanti poco dignitosi che già inquinano il sistema del suffragio popolare.

Gli altri faranno pressione sui colleghi per essere tolti alle burrasche elettorali ed avere rifugio nel tranquillo porto del Senato prima che si scioglia la Camera. Ed a questi si aggiungeranno tutti i numerosissimi ex-deputati non allietati dalla speranza della nomina regia o della cooptazione senatoria, ed a suo tempo anche i senatori, già ex-deputati, eletti e scaduti, a cui non sorrida quella speranza stessa.

La corsa al laticlavio diventerà affollata ed affannosa. Ed anche nella Camera si scateneranno le passioni elettorali: ciascuno vorrà procurare la vittoria ai candidati del suo cuore o del suo interesse. E il risultato spesso sarà il trionfo, non dei più meritevoli, ma o dei più inetti, perchè meno osteggiati, o di coloro che avranno sollecitato o intrigato di più. E non si eviterà nemmeno la occulta ingerenza del Governo, il quale già tanto influisce colle sue candidature, ufficiosamente partecipate, alle nomine per la Commissione del bilancio, per le Commissioni da designarsi dagli Uffici per i progetti di legge, e via dicendo.

Si farà così dipendere la formazione di una parte del Senato da quanto vi è di meno corretto nel retroscena della nostra vita elettorale e parlamentare.

IV.

Il concetto fondamentale della riforma deve essere un giusto temperamento del sistema della nomina regia e del sistema della elezione popolare. I senatori di elezione popolare dovranno avere la maggioranza, ma quelli di nomina regia devono formare, pure quando siano scomparsi gli attualmente in carica, una minoranza cospicua. Anche una ragione di opportunità consiglia questa soluzione; essa potrà, a titolo di equa transazione, essere accettata tanto da coloro che vorrebbero il Senato tutto di elezione popolare, quanto da coloro che vorrebbero conservarlo tutto di nomina regia.

Riserbandomi di dire più oltre la ragione, per la quale la parte elettiva dev'essere preponderante nella composizione futura del Senato, ripeterò ora con maggiore svolgimento i motivi già precedentemente accennati (vedi § 1) che giustificano la mia asserzione dover la parte di nomina regia restare piuttosto numerosa.

Nelle riforme costituzionali è meglio procedere per gradi, con innovazioni non troppo radicali.

Il sanzionare per legge, che alla nomina regia è riservata in un prossimo futuro la creazione di un esiguo numero di senatori, esautorerebbe di troppo e d'un colpo l'assemblea attuale che tutta dalla nomina regia deriva.

D'altra parte la nomina regia, se non ha salvaguardata l'autorità politica del Senato, com'era inevitabile nel trionfo odierno della democrazia così proclive al conferimento del potere mediante elezione popolare, ha avuto il merito insigne di assicurare al Senato un'eccellente composizione qualitativa. Perché dunque non conservare anche per l'avvenire un copioso zampillo da questa fonte, che finora ha fornita acqua così pura? Non sarà un correttivo a quella probabile minor bontà del getto che verrà fuori dalla fonte popolare?

In qualunque caso, se nella composizione definitiva, quale risulterà dopo che siano scomparsi i membri ora in carica, i senatori di nomina regia saranno ridotti a pochi, essi verrebbero sopraffatti dall'elemento elettivo, per-

derebbero autorità nell'assemblea per quanto individualmente valorosi, si sentirebbero a disagio di fronte ai colleghi, i quali dalla elezione crederebbero di aver conseguita una superiorità, se non come individui, almeno come collettività rappresentativa. Piuttosto che conservarla per una tenue minoranza, sarebbe meglio sopprimere addirittura la nomina regia.

La proposta della maggioranza della Commissione che riduce a 60, cioè ad un sesto del totale dell'assemblea, i senatori di nomina regia, ha appunto tale difetto ed io non posso assolutamente approvarla.

Fissando a 360 il totale dei membri del futuro Senato, non compresi i Principi della Famiglia Reale, nel qual numero consento colla maggioranza della Commissione, io deferirei alla nomina regia anche i 60, che essa assegna alla cooptazione del Senato; il totale dei membri di nomina regia sarebbe quindi di 120, cioè di un terzo del totale.

Mi compiaccio poi che la maggioranza abbia accolta la proposta da me sempre difesa nella Commissione cioè che la nomina regia debba essere a vita.

La designazione a vita è incompatibile col sistema della elezione, perchè, anche escludendo in modo assoluto il mandato imperativo, vi deve sempre essere fra elettori ed eletto una certa corrispondenza e, direi anche, uniformità di sentimenti, di tendenze, di convinzioni in ordine ai vari problemi sociali e politici da discutersi nelle aule legislative: gli elettori devono avere la possibilità, a periodi più o meno lunghi, di poter giudicare la condotta dell'eletto e dichiarare col loro voto se egli conserva o non la loro fiducia: e questo rende necessariamente temporanea la durata in carica dell'eletto.

Ma lo stesso non può dirsi per la nomina regia. Questa non è il conferimento di un mandato per sostenere determinati principî: è fatta come riconoscimento del valore preminente dell'individuo dimostrato colle cariche occupate o che occupa, colla posizione sociale conquistata, colle acquisite benemerenze per la cultura intellettuale, il progresso economico, la grandezza della patria, il benessere dell'umanità,

e via dicendo. E tale riconoscimento deve aver carattere di stabile premio, essere una permanente distinzione per l'individuo, che se ne è reso degno. La durata a vita è insita quindi nella natura stessa della nomina regia.

E non dovendosi poi nella materia in discussione tacere le male conseguenze dei provvedimenti, ripeto quanto altri già osservò, cioè esservi colla nomina regia a tempo il pericolo che il senatore si mostri sempre più ossequente verso il Ministero al potere quanto più si avvicina la sua scadenza, affine di ottenere che il Ministero lo proponga al Re per la conferma.

Attuate queste due condizioni, numero sufficientemente largo e durata vitalizia della carica, possono i senatori di nomina regia non soltanto conservare molto prestigio di fronte ai senatori elettivi, ma farsi valere anche nelle votazioni, il che pure è essenziale: rappresenterebbero efficacemente la continuità della vita del Senato nelle sue nobili tradizioni, nella sua operosità legislativa, nella sua altezza intellettuale, nella sua dignità morale e politica; manterrebbero al futuro Senato quei pregi qualitativi, che ora lo adornano e che si teme da non pochi colleghi possano dalla riforma essere compromessi o sminuiti.

La nomina regia deve restare però vincolata a determinate categorie di scelta, come provvidamente già dispone lo Statuto.

Ma, avendo l'esperienza dimostrata la necessità di modificare in proposito le prescrizioni dello Statuto, la maggioranza della Commissione ha redatto l'elenco delle categorie per la nomina regia con criteri restrittivi e coordinandolo ai due altri elenchi delle categorie per le elezioni da parte del Senato e della Camera dei deputati.

Non accettando queste elezioni, ed avendo aumentato il numero da lasciarsi alla nomina regia, ho formulate, tenendo anche presenti le proposte della maggioranza, le seguenti categorie.

1<sup>a</sup> I Cavalieri dell'Ordine supremo della SS. Annunziata.

2<sup>a</sup> Gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato.

3<sup>a</sup> Gli ex-Presidenti della Camera dei deputati.

4<sup>a</sup> I senatori elettivi scaduti dopo cinque anni di esercizio, e i deputati dopo tre legislature od otto anni d'esercizio.

5<sup>a</sup> I Ministri Segretari di Stato.

6<sup>a</sup> I Ministri di Stato.

7<sup>a</sup> I Sottosegretari di Stato dopo un anno di esercizio.

8<sup>a</sup> Gli Ambasciatori.

9<sup>a</sup> I Ministri ed Inviati plenipotenziari dopo tre anni di tali funzioni.

10<sup>a</sup> Il Presidente del Consiglio di Stato.

11<sup>a</sup> I Primi Presidenti e Procuratori generali delle Corti di Cassazione.

12<sup>a</sup> L'Avvocato generale erariale.

13<sup>a</sup> Il Presidente della Corte dei Conti.

14<sup>a</sup> Gli Ufficiali generali ed Ammiragli di grado non inferiore a quello di Tenente generale che siano investiti di una delle seguenti cariche:

a) Capo di Stato maggiore dell'esercito o della marina;

b) Comandante titolare o designato di un'armata;

c) Presidente del Consiglio superiore di marina;

d) Presidente del Tribunale supremo di guerra e marina.

15<sup>a</sup> I Presidenti di sezione del Consiglio di Stato, delle Corti di Cassazione, della Corte dei Conti e i Primi Presidenti delle Corti di appello, dopo tre anni di funzioni.

16<sup>a</sup> I Consiglieri di Stato, delle Corti di Cassazione, della Corte dei Conti, i Presidenti di sezione delle Corti di appello e i Procuratori generali presso le medesime, dopo cinque anni di funzioni.

17<sup>a</sup> I Governatori civili delle Colonie.

18<sup>a</sup> Il Ministro della Real Casa e il Primo Aiutante di campo generale del Re.

19<sup>a</sup> Il primo Segretario del Re pel Gran Magistero dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro e cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia:

20<sup>a</sup> I presidenti delle seguenti R. Accademie:

- a) R. Accademia dei Lincei;
- b) Società italiana delle scienze detta dei « XL »;
- c) R. Accademia delle scienze di Torino;
- d) R. Istituto lombardo di scienze e lettere;
- e) R. Istituto veneto di scienze, lettere ed arti;
- f) R. Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna;
- g) R. Accademia della Crusca;
- h) Reale Società di Napoli;
- i) R. Accademia di scienze, lettere e belle arti di Palermo;

21<sup>a</sup> I membri effettivi delle Accademie, di cui al numero precedente, dopo sei anni dalla nomina.

22<sup>a</sup> I rettori delle Regie Università e i direttori dei Regi Istituti superiori, compresi gli agrari, forestali e commerciali, dopo due anni di tali funzioni e purchè siano trascorsi sei anni dalla loro nomina a professori ordinari.

23<sup>a</sup> Gli Ufficiali generali di terra e di mare non compresi nella categoria 14<sup>a</sup>, purchè abbiano in tale grado avuto almeno cinque anni di servizio permanente.

24<sup>a</sup> I prefetti a riposo, che siano stati in carica non meno di cinque anni.

25<sup>a</sup> I presidenti dei Consigli provinciali e delle Deputazioni provinciali dopo sei anni di funzioni.

26<sup>a</sup> I membri effettivi dei seguenti Consigli superiori dopo sei anni di esercizio delle loro funzioni:

- a) Consiglio superiore di sanità;

b) Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica;

c) Consiglio superiore di marina;

d) Consiglio superiore della magistratura;

e) Consiglio superiore dei lavori pubblici;

f) Consiglio superiore della pubblica istruzione;

g) Consiglio superiore delle antichità e belle arti;

h) Consiglio superiore del lavoro.

27<sup>a</sup> I sindaci delle città capoluogo di provincia, le quali abbiano più di cinquantamila abitanti, dopo sei anni di esercizio di tale funzione.

28<sup>a</sup> I cavalieri di Gran Croce e i Grandi Ufficiali dell'Ordine militare di Savoia, i cavalieri dell'Ordine civile di Savoia e i cavalieri del lavoro.

29<sup>a</sup> Le persone che da tre anni pagano lire tremila di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

30<sup>a</sup> Coloro che per eminenti servigi si siano resi benemeriti della patria e coloro che l'abbiano illustrata con opere insigni nelle scienze, nelle lettere, nelle arti.

Come norma generale dovrà sancirsi che l'essere scaduti dalla carica o l'essere stati collocati a riposo non toglie il titolo alla nomina, purchè si sia stati in funzione pel tempo previsto.

## V.

Dei 360 membri del Senato sarebbero, secondo la mia proposta, assegnati all'elezione popolare i due terzi, cioè 240, perchè ai 180 riservati a tale elezione dalla maggioranza della Commissione io aggiungo i 60 stati da essa attribuiti all'elezione da parte della Camera dei deputati.

Ed è bene che gli eletti superino di numero i membri di nomina regia; è dall'ammissione dell'elemento elettivo che si spera di ottenere

e si otterrà una maggiore autorità politica del Senato: la sua origine parzialmente popolare, sia pure con un corpo elettorale diverso e più limitato, gli consentirà di non trovarsi per quel rispetto troppo al disotto della Camera dei deputati.

Vengo ai particolari, restando inteso che consento in quelli proposti dalla maggioranza della Commissione, sui quali non faccio osservazioni.

A. Sulla composizione del corpo elettorale io accetto i criteri fondamentali della maggioranza, cioè che siano elettori:

a) tutti quelli su cui può cadere la nomina regia, senza però richiedere un determinato tempo di esercizio delle funzioni:

b) tutti quelli che occupano determinate cariche non *iure proprio*, ma perchè vi furono chiamati per elezione o per designazione da parte di persone legalmente autorizzate.

Con questi criteri si fissano limiti relativamente precisi in ordine alla estensione del suffragio.

Avendo però alterata la composizione delle categorie per la nomina regia, sono costretto a modificare, sia pure in lieve misura, le proposte della maggioranza in ordine ai particolari della composizione del corpo elettorale.

Ecco le mie proposte.

Sarebbero elettori nei collegi elettorali:

1° Tutti coloro che sono compresi nelle categorie stabilite per la nomina regia, indipendentemente dai limiti di tempo previsti per l'esercizio delle loro funzioni, e fatta eccezione della sopraindicata categoria 30<sup>a</sup> (i designati genericamente in questa mancano di una qualità specifica che possa accertarsi giuridicamente, cioè permetta la loro iscrizione nelle liste elettorali e la loro ammissione a votare);

2° I presidi delle Facoltà delle R. Università e delle Sezioni dei R. Istituti superiori, compresi gli agrari, i forestali e i commerciali e i direttori delle scuole di applicazione, di agraria, di farmacia, formanti parte integrante delle R. Università e dei R. Istituti superiori;

3° I membri elettivi effettivi e supplenti della Giunta provinciale amministrativa, del Consiglio scolastico provinciale e della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica;

4° I membri:

a) dei Consigli degli Ordini degli avvocati e dei Consigli di disciplina dei procuratori;

b) dei Consigli notarili;

c) dei Consigli degli Ordini dei medici-chirurghi, dei veterinari e dei farmacisti;

d) dei Consigli dei Collegi dei ragionieri;

e) dei Consigli dei Collegi degli ingegneri se legalmente costituiti;

5° I presidenti, i direttori e i membri dei Consigli direttivi dei Comizi agrari;

6° I presidenti ed i consiglieri delle Camere di commercio ed industriali;

7° I presidenti e i membri dei Consigli direttivi delle Casse di risparmio;

8° I presidenti delle Congregazioni di carità dei comuni capoluoghi di mandamento amministrativo;

9° I presidenti, direttori, membri dei Consigli direttivi o d'amministrazione:

a) delle Associazioni agrarie, di cui nella legge elettorale politica 26 giugno 1913, n. 821 (art. 4, n. 1);

b) delle Associazioni industriali registrate a norma del decreto-legge luogotenenziale 27 ottobre 1918, n. 1728 (art. 3);

c) delle Società operaie di mutuo soccorso registrate a norma della legge 15 aprile 1886, n. 3818.

Questi enti dovrebbero essere costituiti e riconosciuti da tre anni e provare all'autorità politica della provincia ed alle Commissioni per le liste elettorali di aver effettivamente funzionato;

10° I consiglieri provinciali;

11° I sindaci dei comuni aventi più di trentamila abitanti;

12° I delegati dei Consigli comunali da scegliersi nel loro seno fra coloro che non hanno altro titolo per essere elettori pel Senato.

Il numero dei delegati sarebbe stabilito nel seguente modo:

Comuni fino a 3000 abitanti, un delegato;

Comuni da 3001 a 5000 abitanti, due delegati;

Comuni da 5001 a 10,000 abitanti, tre delegati;

Comuni da 10,001 a 30,000 abitanti, quattro delegati;

Comuni da 30,001 a 60,000 abitanti, cinque delegati;

Comuni da 60,001 a 100,000 abitanti, sei delegati.

Nei comuni con più di 100,000 abitanti, oltre ai sei delegati, vi sarebbe un delegato in più ogni 40,000 abitanti o frazione di 40,000.

Come norma generale devesi sancire che, tranne esplicita eccezione fatta dalla legge, la qualità di elettore dipende dall'essere effettivamente in carica: gli scaduti non riconfermati perdono il diritto elettorale.

B. Quanto alla eleggibilità, come avviene nei deputati, non chiederei altri requisiti che quelli voluti dall'art. 40 dello Statuto, e salvo il disposto della legge sulla cittadinanza del 13 giugno 1912, n. 555 (vedi art. 97 della legge elettorale politica, testo unico 26 giugno 1913, n. 821). Dal momento che il corpo elettorale è molto ristretto e, per così dire, selezionato, non è conveniente obbligarlo a scelta in determinate categorie: bisogna crederlo conscio del suo dovere di dare il voto a persone veramente degne dell'alta carica. D'altra parte l'odierna democrazia si ribella a tali vincoli e cerca di romperli quando vengono creati: nè il restringere la scelta può evitare gli eventuali intrighi ed inconvenienti derivanti dalle passioni ed ambizioni elettorali.

Questo non esclude che si possano prescrivere determinate incompatibilità, anche qui però senza esagerare e limitandosi a quei casi, nei quali potrebbero verificarsi abusi: così non dovrebbero poter essere eletti nelle circoscrizioni, in cui esercitano giurisdizione:

a) i Primi Presidenti delle Corti di appello;

b) i Presidenti di sezione delle Corti di appello e i Procuratori generali presso le medesime;

c) gli Ufficiali generali di terra e di mare compresi nella categoria 23<sup>a</sup> (delle mie proposte) per la nomina regia.

C. Quanto alla durata del mandato, escludo, per la ragione sopra detta (§ IV), quella vitalizia, ma credo eccessiva pure quella di dodici anni proposta dalla maggioranza della Commissione; date le rapide mutazioni odierne nelle condizioni sociali e politiche, non è conveniente precludere per tanto tempo agli elettori la possibilità di dar giudizio sulla condotta dell'eletto, confermandogli o negandogli la loro fiducia.

Non sono neppure favorevole alla rinnovazione parziale. So che in Francia e nel Belgio questa è in vigore. Ma si tratta di Senati interamente elettivi ed in tal caso può essere conveniente assicurare mediante quell'espediente una certa continuità nella vita di una assemblea politica e legislativa, che ha anche carattere di moderatrice rispetto all'altra assemblea, la quale si rinnova integralmente. Ma da noi questa continuità, come sopra già feci rilevare (§ IV), sarebbe guarentita dai senatori di nomina regia a vita e lo sarebbe tanto meglio se si accogliesse la mia proposta di riservare alla nomina regia un terzo del numero totale dei senatori.

Del resto che tali rinnovazioni parziali nelle assemblee elettive non raggiungano quello scopo ed abbiamo non pochi inconvenienti, lo ha dimostrato la nostra esperienza nei consigli comunali e provinciali; si sono successivamente provate tutte le modalità, cioè rinnovazione per un quinto ogni anno, per un terzo ogni biennio, per una metà ogni triennio, e ne furono così infelici le conseguenze, che si è finito per sanzionare la rinnovazione integrale.

Io quindi propongo la durata in carica per nove anni (salvo una parziale eccezione per quelli della prima elezione, come dirò in appresso parlando (§ VI) delle disposizioni transitorie) e la rinnovazione integrale. Il periodo

di nove anni corrisponde alla durata normale di fatto di due legislature: e questo ne giustifica la scelta. I senatori elettivi starebbero in carica il doppio del tempo dei deputati e così quel periodo concilia la temporaneità della carica con una certa stabilità.

D. Antico fautore della rappresentanza proporzionale, che fu l'argomento della mia dissertazione per la laurea dottorale, pubblicata nel 1870 (manca un anno solo al mezzo secolo!), plaudo di gran cuore alla proposta della maggioranza di adottarla per le elezioni senatoriali col sistema belga, che è senza dubbio il migliore fra gli sperimentati e raggiunge assai bene il suo scopo.

E. Dovranno essere formulate con molta cura le norme per la formazione delle liste elettorali e per la votazione. Vi saranno infatti moltissimi elettori (e forse la maggioranza di essi), i quali saranno tali per la carica che occupano, ma perdono il diritto elettorale scadendo dalla carica. Quindi la loro iscrizione nelle liste elettorali sarebbe inutile, perchè al momento della votazione essi potrebbero non essere più elettori. Data questa circostanza bisognerà stabilire i modi con cui i possessori *pro tempore* della carica, che li qualifica ad essere elettori, possano essere ammessi a votare anche se non sono iscritti nelle liste elettorali; si potrà ad esempio ricorrere a dichiarazioni speciali rilasciate dall'autorità politica o dall'autorità giudiziaria, le quali accertino la loro condizione in ordine all'elettorato.

Noto di passaggio un pregio che avrà questa mobilità nella costituzione del corpo elettorale. Potendo molti, qualificati dalla carica per essere elettori, aver perduta la carica e la qualità di elettori al momento della votazione, ne sarà grandemente scemata la possibilità di scorrette influenze elettorali.

F. Quanto ai collegi, non posso aderire al sistema dei collegi regionali per parecchi motivi.

Per quanto il sentimento regionale non sia da condannarsi in modo assoluto e possa conciliarsi colla più completa devozione alla pa-

tria, colla più fervida passione per la sua unità, pur tuttavia in vario modo esso inquina ancora la nostra vita pubblica: lo vediamo perfino nella composizione dei Ministeri. Perciò non soltanto non sarebbe giovevole, ma neppure conveniente che lo si consacrasse per legge nella composizione della nostra assemblea: se ne offuscherebbe il carattere nazionale. Arrivandosi in essa coll'impronta regionale, il che sarebbe inevitabile coi collegi regionali, si potrebbe in base alla legge dire: quel senatore è piemontese, quello siciliano, quello veneto, quello calabrese, e via di seguito; così si darebbe manifestazione esteriore e carattere giuridico ad una distinzione, che dovrebbe essere messa in disparte: e ne riceverebbe segreto ma efficacissimo impulso la formazione nel Senato di gruppi regionali a detrimento del prestigio del corpo, mentre, bisogna pur dirlo, è stato un grande merito della nomina regia quello di avervi fusi gli elementi regionali meglio che non sia avvenuto coll'elezione popolare nella Camera dei deputati. Non infondiamo colla procedura elettorale nuovi elementi di vitalità in tendenze e tradizioni fortunatamente affievolite e che, risorgendo vigorose, diverrebbero biasimevoli.

A questo motivo fondamentale e di principio per respingere i collegi regionali, altro se ne aggiunge per me in grazia delle proposte sopra formulate. Portando a 240 il numero dei senatori elettivi, e non ammettendo la rinnovazione parziale, ogni collegio, anche formato da una sola popolosa provincia o coll'aggruppamento di poche provincie, avrebbe un numero di senatori assai cospicuo, e più che sufficiente per l'applicazione dello scrutinio di lista colla rappresentanza proporzionale. I collegi regionali invece avrebbero in maggioranza un numero così alto di senatori da eleggere ed abbraccerebbero una zona elettorale così vasta, che il sistema dello scrutinio di lista non potrebbe applicarsi senza gravissimi inconvenienti, perchè troppi nomi quasi in ogni collegio ciascuna lista comprenderebbe e troppi di essi per ciascuna lista sarebbero completamente ignoti agli elettori.

Accogliendo il sistema dei collegi per gruppi di provincie, ho tratto profitto del diligentissimo lavoro presentato in proposito alla Commissione dal collega Giovanni Mariotti, modi-

ficandolo naturalmente in alcuni particolari, perchè egli era partito dal presupposto che i senatori da eleggersi fossero 180, mentre io porto il numero a 240. Ecco le mie proposte.

I collegi elettorali, che dovranno eleggere i 240 senatori, sarebbero i seguenti:

1. Torino (provincia di Torino), che eleggerà 8 senatori.
2. Alessandria (provincie di Alessandria e Cuneo), 10 senatori.
3. Genova (provincie di Genova e Porto Maurizio), 8 senatori.
4. Pavia (provincie di Pavia e Novara), 9 senatori.
5. Milano (provincia di Milano), 12 senatori.
6. Como (provincie di Como, Bergamo e Sondrio), 9 senatori.
7. Brescia (provincie di Brescia, Cremona e Mantova), 9 senatori.
8. Verona (provincie di Verona, Vicenza e Rovigo), 8 senatori.
9. Venezia (provincie di Venezia, Padova e Treviso), 10 senatori.
10. Udine (provincie di Udine e Belluno), 6 senatori.
11. Bologna (provincie di Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna), 10 senatori.
12. Parma (provincie di Parma, Piacenza, Modena e Reggio Emilia), 9 senatori.
13. Firenze (provincie di Firenze, Arezzo e Siena), 10 senatori.
14. Livorno (provincie di Livorno, Pisa, Lucca, Massa-Carrara e Grosseto), 8 senatori.
15. Ancona (provincie di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro-Urbino e Perugia), 12 senatori.
16. Roma (provincia di Roma), 9 senatori.
17. Napoli (provincia di Napoli), 9 senatori.
18. Caserta (provincie di Caserta, Benevento e Campobasso), 10 senatori.
19. Salerno (provincie di Salerno, Avellino e Potenza), 10 senatori.
20. Aquila (provincie di Aquila, Chieti e Teramo), 8 senatori.
21. Bari (provincie di Bari, Foggia e Lecce), 15 senatori.
22. Catanzaro (provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria), 10 senatori.
23. Palermo (provincie di Palermo, Caltanissetta, Girgenti e Trapani), 13 senatori.
24. Catania (provincie di Catania, Messina e Siracusa), 12 senatori.
25. Cagliari (provincie di Cagliari e Sassari), 6 senatori.

Aggiungo le seguenti spiegazioni.

Il reparto del numero dei senatori tra i diversi collegi è proposto in base al censimento del 10 giugno 1911, tenendo conto che, essendo la popolazione (residente o legale) totale del Regno di 35,845,048 abitanti, ognuno dei 240 senatori elettivi deve rappresentare, in cifra tonda, 150,000 abitanti:  $(35,845,048 : 240 = 149,354)$ .

Le ragioni del riparto risultano dal seguente specchio.

Collegi elettorali	Provincia	Popolazione		Numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 150,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
I.					
<i>Torino</i> . . . . .	Torino . . . . .	1,226,050	1,226,050	8	+ 26,050
II.					
<i>Alessandria</i> . . .	Alessandria . . .	819,972	1,493,702	10	— 6,298
	Cuneo . . . . .	673,730			
III.					
<i>Genova</i> . . . . .	Genova . . . . .	1,041,786	1,196,786	8	— 3,214
	Porto Maurizio	155,000			
IV.					
<i>Pavia</i> . . . . .	Pavia . . . . .	517,589	1,299,117	9	— 50,883
	Novara . . . . .	781,528			
V.					
<i>Milano</i> . . . . .	Milano . . . . .	1,742,764	1,742,764	12	— 57,236
VI.					
<i>Como</i> . . . . .	Como . . . . .	650,976	1,331,109	9	— 18,891
	Bergamo . . . . .	539,491			
	Sondrio . . . . .	140,642			
VII.					
<i>Brescia</i> . . . . .	Brescia . . . . .	610,447	1,317,032	9	— 32,968
	Cremona . . . . .	353,579			
	Mantova . . . . .	353,006			
VIII.					
<i>Verona</i> . . . . .	Verona . . . . .	486,274	1,268,280	8	+ 68,280
	Vicenza . . . . .	520,235			
	Rovigo . . . . .	261,771			
IX.					
<i>Venezia</i> . . . . .	Venezia . . . . .	467,157	1,504,288	10	+ 4,288
	Padova . . . . .	528,970			
	Treviso . . . . .	508,161			

Collegi elettorali	Province	Popolazione		Numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 150,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
X.					
<i>Udine</i> . . . . .	Udine . . . . .	726,445			
	Belluno . . . . .	235,328			
		<hr/>	961,773	6	+ 61,773
XI.					
<i>Bologna</i> . . . . .	Bologna . . . . .	586,082			
	Ferrara . . . . .	310,210			
	Forlì . . . . .	308,008			
	Ravenna . . . . .	247,602			
		<hr/>	1,451,902	10	— 48,098
XII.					
<i>Parma</i> . . . . .	Parma . . . . .	332,111			
	Piacenza . . . . .	272,061			
	Modena . . . . .	365,584			
	Reggio Emilia . . . . .	318,658			
		<hr/>	1,288,414	9	— 61,586
XIII.					
<i>Firenze</i> . . . . .	Firenze . . . . .	1,009,947			
	Arezzo . . . . .	292,070			
	Siena . . . . .	244,724			
		<hr/>	1,546,741	10	+ 46,741
XIV.					
<i>Livorno</i> . . . . .	Livorno . . . . .	133,197			
	Pisa . . . . .	346,559			
	Lucca . . . . .	339,874			
	Massa Carrara . . . . .	221,860			
	Grosseto . . . . .	148,122			
		<hr/>	1,189,612	8	— 10,388
XV.					
<i>Ancona</i> . . . . .	Ancona . . . . .	328,728			
	Ascoli Piceno . . . . .	267,199			
	Macerata . . . . .	272,719			
	Pesaro e Urbino . . . . .	276,359			
	Perugia . . . . .	712,778			
		<hr/>	1,857,783	12	+ 57,783
XVI.					
<i>Roma</i> . . . . .	Roma . . . . .	1,306,514	1,306,514	9	— 43,486

Collegi elettorali	Province	Popolazione		Numero dei senatori da eleggere in ciascun collegio	Popolazione in più o in meno calcolata sul quoziente di 150,000 abitanti per ogni senatore
		di ciascuna provincia	del collegio		
XVII.					
<i>Napoli</i> . . . . .	Napoli . . . . .	1,309,361	1,309,361	9	— 40,639
XVIII.					
<i>Caserta</i> . . . . .	Caserta . . . . .	829,705			
	Benevento . . . . .	272,121			
	Campobasso . . . . .	390,135			
		—————	1,491,961	10	— 8,039
XIX.					
<i>Salerno</i> . . . . .	Salerno . . . . .	588,489			
	Avellino . . . . .	425,334			
	Potenza . . . . .	485,911			
		—————	1,499,734	10	— 266
XX.					
<i>Aquila</i> . . . . .	Aquila . . . . .	456,931			
	Chieti . . . . .	400,546			
	Teramo . . . . .	327,463			
		—————	1,184,940	8	— 15,060
XXI.					
<i>Bari</i> . . . . .	Bari . . . . .	918,539			
	Foggia . . . . .	474,736			
	Lecce . . . . .	778,229			
		—————	2,171,504	15	— 78,496
XXII.					
<i>Catanzaro</i> . . . . .	Catanzaro . . . . .	532,725			
	Cosenza . . . . .	522,620			
	Reggio Calabria . . . . .	470,400			
		—————	1,525,745	10	+ 25,745
XXIII.					
<i>Palermo</i> . . . . .	Palermo . . . . .	819,391			
	Caltanissetta . . . . .	355,868			
	Girgenti . . . . .	413,400			
	Trapani . . . . .	370,562			
		—————	1,959,221	13	+ 9,221
XXIV.					
<i>Catania</i> . . . . .	Catania . . . . .	802,535			
	Messina . . . . .	545,974			
	Siracusa . . . . .	504,025			
		—————	1,852,534	12	+ 52,534
XXV.					
<i>Cagliari</i> . . . . .	Cagliari . . . . .	529,862			
	Sassari . . . . .	338,319			
		—————	868,181	6	— 31,319

Può sembrare troppo elevata la differenza in meno accolta per i collegi di Pavia, Milano, Parma e Bari: ma è stata una necessità, perchè, dando un senatore di meno a ciascuno, la differenza in più sarebbe veramente soverchia e più elevata che non per qualsiasi altro collegio, come risulta dai seguenti dati:

Pavia con soli 8 senatori avrebbe la differenza + 99,117;

Milano con soli 11 senatori avrebbe la differenza + 92,760;

Parma con soli 8 senatori avrebbe la differenza + 88,414;

Bari con soli 14 senatori avrebbe la differenza + 71,504.

Qualche modificazione nel numero dei collegi e nella distribuzione degli eleggendi fra i vari collegi diventerà inevitabile quando le provincie redente saranno chiamate ad eleggere i loro senatori. Ove si man tenga fermo il quoziente di popolazione sopra indicato e si aumenti per tale motivo il numero dei senatori elettivi, si dovrà aumentare proporzionalmente, nel rapporto di uno a due, il numero dei senatori di nomina regia.

## VI.

Concludo con un breve cenno sulle disposizioni transitorie pel punto fondamentale, cioè per conciliare la permanenza in carica dei senatori attuali coll'applicazione della riforma appena entrata in vigore la legge e compiuto l'indispensabile lavoro preparatorio.

L'applicazione dovrebbe riflettere l'ammissione dell'elemento elettivo, sospendendo invece per qualche tempo la nomina regia.

Supponiamo nella migliore ipotesi che tale applicazione possa avvenire nella prima metà del 1920. Se però allora si procedesse subito all'elezione di tutti i 240 elettivi, il Senato diventerebbe forse troppo numeroso.

Infatti nella prima metà del 1920 resteranno ancora 300 o poco meno degli attuali 321 senatori (la media annuale dei morti nel decennio 1909-18 cade fra 24 e 25, e sarebbe compresa fra 23 e 24, se si elimina dal calcolo il 1917 come anno di mortalità eccezionale); ag-

giungendo ai 300 i 240 elettivi si arriverebbe a circa 540 in totale, cifra che mi pare troppo elevata.

Facendo invece per questa prima elezione un'eccezione al sistema, da me propugnato, della elezione integrale, si dovrebbe procedere a quella data soltanto alla elezione delle metà cioè di 120 dei 240 senatori elettivi.

Aggiungendo ai 300 circa restanti di nomina regia questi 120, il totale risulterebbe di circa 420, cifra inferiore a quella raggiunta dal Senato nel 1914.

La elezione degli altri 120 dovrebbe avvenire dopo tre anni dalla prima elezione, cioè, continuando nella fatta ipotesi, nella prima metà del 1923. E siccome allora il numero dei senatori di nomina regia ancora in carica si aggirerà intorno ai 250, il Senato arriverebbe ad una cifra compresa fra i 490 e i 500, cifra alta ma non eccessiva, ove si rifletta che sarà transitoria e che buona parte dei restanti senatori di nomina regia, come ora avviene, per età od altri motivi non parteciperà o non parteciperà assiduamente alle sedute.

Dopo un novennio dalla elezione della prima metà scadrebbero tutti i senatori elettivi, compresi quelli eletti da soli sei anni, e si farebbe la prima elezione generale, cioè per tutti i 240.

La nomina regia dovrebbe restare sospesa fino al compimento della elezione della seconda metà degli elettivi, perchè allora il numero degli attuali senatori, sempre nella fatta ipotesi sui termini, si troverebbero sui 250, come dissi, cioè ad una cifra quasi identica a quella da me proposta per i senatori elettivi. D'allora in poi la nomina regia potrebbe di nuovo esercitarsi, ma limitatamente alle vacanze che si verificheranno dopo quella data e senza che i nuovi nominati possano mai superare i 120.

Così l'applicazione della riforma potrebbe avvenire con relativa agevolezza.

## VII.

In conformità di quanto ho esposto presento al Senato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato delibera :

1° che la riforma determini la sua composizione, non compresi i Principi della Famiglia Reale e i senatori attuali, i quali restano in carica, in 360 membri, dei quali 120 di nomina regia e 240 di elezione popolare ;

2° che i 120 siano nominati a vita scegliendogli in categorie da fissarsi per legge ;

3° che i 240 siano eletti per nove anni, fra coloro che posseggono i requisiti voluti dall'art. 40 dello Statuto e salvo il disposto della legge 13 giugno 1912, n. 555, col metodo della rappresentanza proporzionale, in collegi formati per gruppi di provincie, da un corpo elettorale costituito :

a) da tutti coloro su cui può cadere la nomina regia, ma senza gli eventuali limiti nella durata della funzione che costituisce titolo per la nomina ;

b) da elettori che occupino cariche, alle quali siano chiamati da elezione o da designa-

zione da parte di persone legalmente autorizzate ;

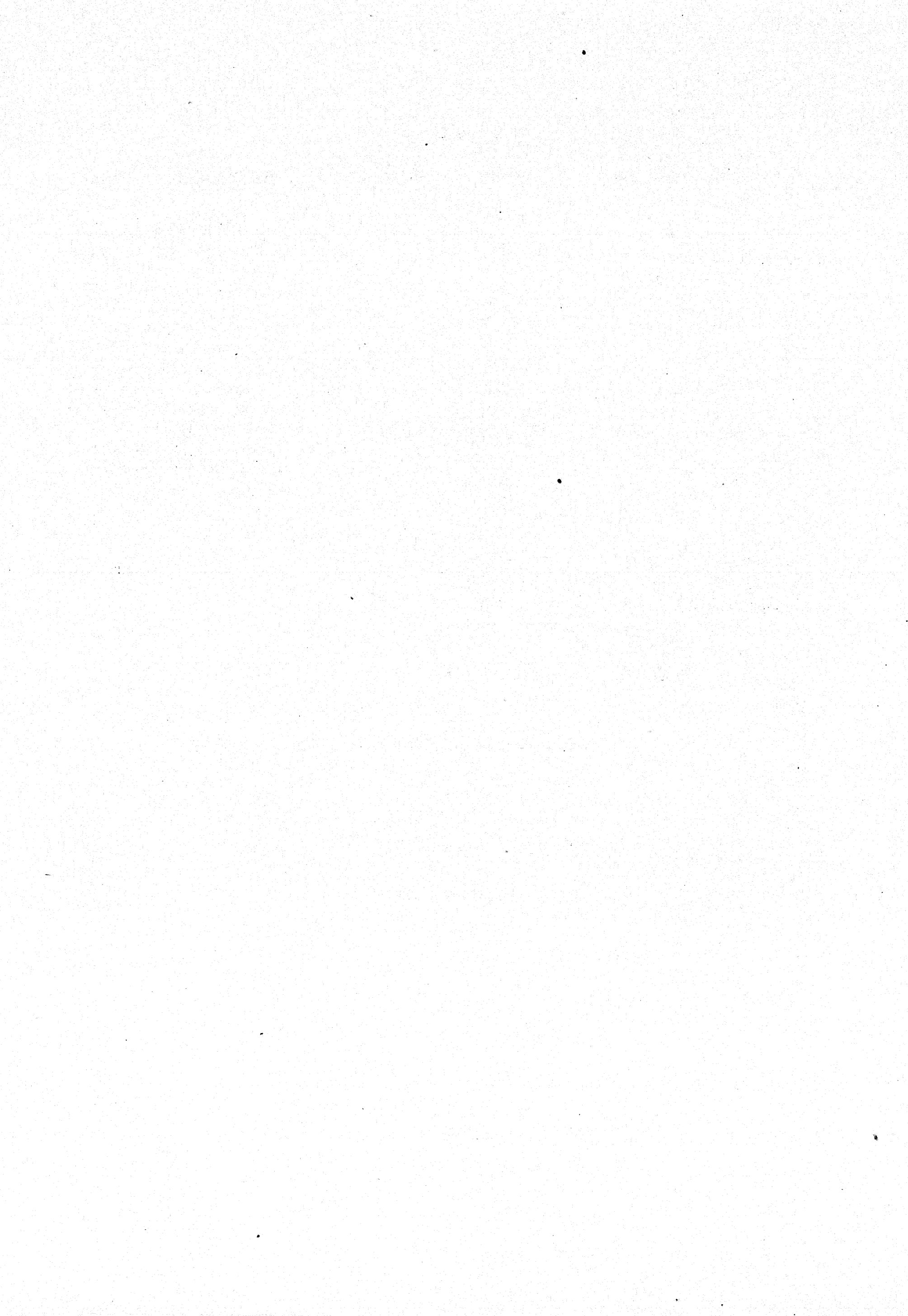
4° di nominare una Commissione di nove membri che formuli sulle esposte basi il disegno di legge di riforma in tutti i suoi particolari, comprese le disposizioni transitorie, e le presenti al Senato entro dieci giorni. »

Ho stesa questa relazione tenendo sott'occhio le proposte votate dalla maggioranza della Commissione prima della nomina dei relatori e, come dovevo, l'ho consegnata per la stampa prima che la loro relazione fosse distribuita : non ho quindi potuto aver notizia delle eventuali modificazioni o correzioni da essi fatte alle proposte della maggioranza per ragioni di coordinamento.

11 aprile 1919.

CARLO FERRARIS.





## INDICE

<b>Relazione della Maggioranza . . . . .</b>	<b>Pag. 3</b>
— <b>La crisi del Senato italiano e le sue origini . . . . .</b>	<b>» 4</b>
— <b>La riforma del Senato e le sue linee direttive . . . . .</b>	<b>» 14</b>
— <b>Le singole proposte della Commissione . . . . .</b>	<b>» 27</b>
<b>Disegno di legge . . . . .</b>	<b>» 39</b>
<b>Sulle circoscrizioni dei collegi elettorali per l'elezione dei Senatori . . . . .</b>	<b>» 45</b>
<b>Relazione di Minoranza . . . . .</b>	<b>» 53</b>

