

REALE ISTITUTO LOMBARDO
DI SCIENZE E LETTERE

RENDICONTI.



SERIE II.
VOLUME XLIV.

ULRICO HOEPLI
Libraio del R. Istituto Lombardo di scienze e lettere
MILANO

—
1911

IL LIMITE NEL NUMERO DEI SENATORI.

Nota

del M. E. prof. LIVIO MINGUZZI

(Adunanza del 9 marzo 1911)

Al pari di tante altre costituzioni, il nostro Statuto non fissa il numero dei componenti la Camera Alta. Il Sovrano è tenuto bensì a non uscire nelle sue scelte dalle ventuno categorie dell'art. 33; ma, le proporzioni fra queste, la designazione delle persone ed il numero complessivo dell'Assemblea sono rimessi al suo senno ed alla sua volontà.

Gli è così che, se si è dovuto modificare più volte la legge pel numero dei deputati, il Senato del piccolo Piemonte ha seguito liberamente le vicende storiche dell'unificazione italiana, sino a trasformarsi nella Camera Alta del regno d'Italia, senza il più lieve mutamento giuridico. Sicchè, cominciando da ben modeste origini, cioè con 58 senatori, il 3 aprile 1848, è salito nel 1860 a 60, a 250 nel 1861, a 297 dopo il 1866, e a 315 dopo il 1870; raggiungendo, se non erro, il limite massimo di 401 senatori sul finire della XVIII legislatura.

Questa mutabilità numerica del Senato, che appare strana in una istituzione fondamentale dello Stato, è stata presa di mira ultimamente in modo particolare, quando, in seguito ad un accenno alquanto sibillino che ne fece l'attuale Presidente del Consiglio on. Luzzatti nel suo programma ministeriale del 28 aprile 1910, il Senato si affrettò a nominare una Commissione per studiarne la riforma. E nella idea di fissare il numero si sono trovati concordi tanto l'eloquente propugnatore della parziale introduzione dell'elemento elettivo, senatore Arcoleo, nella sua smagliante e dotta relazione, quanto il compianto senatore Rossi, avverso ad ogni innovazione fondamentale e partigiano risoluto del Senato regio. Con questa differenza però, che mentre quest'ultimo era propenso a fissare il numero di 350 senatori, il primo invece non solo non ac-

cennava ad alcun numero, ma era d'avviso che, stabilendo il *limite massimo indispensabile per la proporzione fra le categorie*, convenisse lasciare indeterminato quello minimo, *per dare più ampia libertà alla nomina regia*.

Veramente di tutte le modificazioni che furono avanzate, quella della fissazione del numero è stata la più modesta; certo sembra la più ragionevole. È vero che anch'essa è caduta, con la recente discussione, nel baratro di tutte le altre proposte, avendo nella maggioranza dell'Alta Camera prevalso il desiderio di non toccare, per ora almeno, l'ordinamento esistente. Ma io non so se alla proposta del numero limitato sarebbe toccata una sorte così acerba ove fosse stata isolata, e se i senatori, scevri da ogni altra preoccupazione, avessero dovuto risolvere semplicemente il quesito: preferite fissarvi un numero, salvi naturalmente i diritti esistenti, ovvero che l'esecutivo vi possa aumentare liberamente?

Ricordo, per analogia, che quando nel 1719, in Inghilterra, il ministero di Lord Suderland con Giorgio I propose che, nominati pochi altri Lordi, si fissasse e si chiudesse il numero per la Camera dei Pari, questa fu quasi unanime nell'approvare, sebbene la propria riforma sia stata sempre poco di suo aggradimento. E ultimamente il *numerus clausus* in proprio favore, già usato dall'Ungheria per la Camera dei Magnati, è stata la condizione che ha reclamato ed imposto anche la *Herrenhaus* austriaca, per acconsentire, dopo non poche resistenze, e quasi per patteggiare, si noti, la riforma elettorale per la Camera dei deputati.

E difatti sembra strano davvero, come accennavo, che il numero dei componenti un'Assemblea abbia a restare indeterminato. L'indeterminazione è oggimai una reliquia storica, non solo nel diritto privato, ma anche in quello pubblico. Oggi tutto è fissato tassativamente per legge. Rappresentanze provinciali e comunali, commerciali e scolastiche hanno dalla legge un numero fisso. E le leggi ed i regolamenti determinano pure tassativamente tutta l'azione dell'Assemblea popolare, come, per esempio, termine per la prestazione del giuramento dei deputati con relativa decadenza, limiti delle vacanze dei collegi, termine della loro convocazione, ecc. Non par vero quindi che soltanto il Senato sia un corpo politico che si può a piacimento o gonfiare o restringere.

So bene che si può portare l'esempio della Camera dei Pari di Inghilterra, e che all'Inghilterra si dà merito di non avere codificato

e di procedere invece a mezzo di consuetudini, come ho udito fino alla sazietà fin dai miei primi anni di studio. Ma senza neppur dire che anche in Inghilterra questo indirizzo è oggi cambiato, osserverò che esso era dovuto alle circostanze peculiari di quel paese, e che alla sua volta tale metodo, lungi dall'essere causa, come superficialmente si potrebbe credere, era invece l'esponente della vigoria naturale di quel grande popolo.

Ma assai più dell'argomento contro l'indeterminazione numerica del Senato, argomento ancor più di convenienza che non di sostanza, ve ne ha un altro che mi sembra risolutivo, ed è che, con un mezzo così fatto, il Governo, o, come si diceva una volta, l'Esecutivo, può disporre del Senato a piacer suo. È buono, il Senato, docile, sottomesso alle superiori volontà? Lo si rispetta scrupolosamente. Si oppone invece alle pretese ministeriali, mostra delle velleità d'indipendenza, degli atteggiamenti di opposizione? Lo si mette subito a dovere mediante una buona *informatà*.

Ed allora non vi è chi non veda come sia impossibile sfuggire a questo dilemma. Si ritengono o non si ritengono necessari il controllo e la resistenza dell'Alta Camera? Se non si stimano necessari, il mezzo più ovvio è di adottare addirittura l'Assemblea unica. Essa regolerà lo Stato nella stessa maniera che i Consigli provinciali fanno per le provincie, i Consigli comunali per i municipii. La logica del pari che la franchezza vi guadagneranno un tanto. Si crede invece che sia più conveniente e pratico il sistema bicamerale? E allora è evidente che l'Alta Camera non deve essere posta in una condizione derisoria, ma in grado da poter impedire effettivamente che diventino leggi dello Stato quei disegni che essa respinge, quando non si voglia arrivare ad ammettere addirittura, come parrebbe più logico, che anche il Senato possa dare voti politici di fiducia. Chè se Ministero e Sovrano possono cambiare di punto in bianco il Senato mediante un'*informatà*, facendo *tabula rasa* delle sue opposizioni, allora i benefici del sistema bicamerale sfumano immantinente, con le beffe pel Senato e il danno al paese.

II.

Informatà!

È questa la parola, classica e pittoresca, ma intenzionalmente, a mio avviso, punto offensiva, con la quale la consuetudine ha col-

pito le nomine senatoriali, e quelle particolarmente che sono fatte per disperdere le opposizioni o semplicemente le velleità di opposizione del Senato. Fra noi oserei affermare che il primo ad adoperarla sia stato il conte di Cavour, uno dei pochissimi che conosceva il governo costituzionale prima che fosse adottato, avendolo studiato non tanto nei libri, quanto nella pratica che ne faceva l'Inghilterra, il Belgio, la Francia. Egli, come è noto, fino dal 1848 ha parteggiato e scritto a favore del Senato elettivo.

Ma come fu coniata, quando e dove questa espressione? È una ricerca che mi sono permesso di fare, più per ricreazione che per ragione di studio, sebbene anche di studio fosse meritevole, poichè nell'uso delle parole sovente si racchiude la storia.

Non mi è stato difficile constatare che tale parola non è nostra, ma ne andiamo debitori alla inesauribile arguzia francese. Lo Statuto albertino è in gran parte un riflesso della Carta francese del 1830, e il Senato nostro, malgrado qualche differenza nelle categorie, differenza che, se non m'inganno, non ridonda troppo a nostro vantaggio, si ispira al modello creato in Francia con la legge 29 dicembre 1831, con cui venne riformato l'art. 23 della Carta del 1830, che aveva mantenuto in vita provvisoriamente la Paria ereditaria della Ristorazione.

Il "Dizionario politico" del Block fa a questa espressione l'onore di accoglierla fra le sue voci; ma nell'articolo che il Block medesimo le dedica, non è detto altro che essa voce è tolta da diverse industrie che però non specifica.

Secondo le mie ricerche, naturalmente ben modeste, mentre è lungi dall'aver l'etimologia che le attribuisce il Block, essa è anteriore al 1830; ed anzi a quell'epoca era già tanto estesa nella fraseologia politica che in Belgio, nelle discussioni del Congresso sulla Costituzione, il deputato Nothomb combattè come pericoloso il Senato *à l'abri de la dissolution et des fourées*. Il che mostra come questa voce fosse entrata già nell'uso comune, e che quindi deve essere sorta non sotto il governo costituzionale di Luigi Filippo, ma durante la Ristorazione.

La Ristorazione fece anzitutto due grandi nomine di Pari. Una nel 1814, quando, *ottriata* la Carta, fu necessario di comporre l'Alta Camera. L'altra nel 1815, quando Luigi XVIII, ritornato dopo i Cento giorni di Napoleone, volle sciogliere e ricostituire l'Alta Camera per escluderne per vendetta quei Pari che avevano seduto nel Se-

nato Napoleonico. Quindi la prima creazione di Pari per scopi veramente legislativi fu quella successiva, la informata cioè del 1819.

Nel 1819 i Pari propugnavano ad oltranza una politica reazionaria, e, malcontenti dei ministri Decazes e Desolles, come troppo liberali (poichè è proprio vero *qu'on est toujours jacobin pour quelqu'un*), chiesto che fosse ristretta ancora la legge elettorale e respinta per protesta una modificazione all'anno finanziario, minacciavano perfino di rigettare il bilancio. Fu allora che Luigi XVIII, offeso di questi atti e soprattutto di questa minaccia, in cui vedeva un'offesa alla autorità regia, di cui era tanto geloso, credente, come era, nel diritto divino, cedette alle insistenze de' suoi ministri, e si lasciò persuadere a promuovere in una sola volta sessanta sopra i settanta (!) Pari che gli erano stati proposti, lasciando anche ai ministri la più ampia libertà di scelta. Il quale atto, come si può bene immaginare, irritò i Pari, al punto che nella discussione si accesero tanto che il Presidente dovette togliere la seduta. E la stampa alla sua volta si commosse, e se ne agitò la Corte, per modo che Luigi XVIII spaventato ebbe a dire che da quel giorno cominciava l'*enterrement* della sua famiglia.

Ebbene! fu quella la prima volta che venne pronunciata la parola *informata*, poi acquisita in appresso al gergo politico. E chi conìò tale espressione fu il duca di Richelieu, nipote del celebre cardinale; il quale se non aveva, come è ben naturale, il genio del suo gran zio, ne possedeva però in larga misura l'arguzia aristocratica. Rientrato coi Borboni dopo la rivoluzione, egli aveva già, come ministro, resi non pochi servigi al Re e al paese, tanto che lasciando suo malgrado il potere, il Parlamento per riconoscenza gli aveva votato un assegno annuo di 50.000 lire di rendita, ceduto generosamente da lui, benchè povero, all'ospedale di Bordeaux. Allora, egli viaggiava in Francia e all'estero, come è abitudine dei ministri quando cadono dal potere, ma non dimenticava però gli interessi del suo paese, come fa fede anche questo episodio di politica parlamentare. Quella nomina dei Pari fu battezzata da lui un'*informata*. La frase ebbe così fortuna da entrare da allora nel vocabolario politico. Confermata e ratificata dalle non poche informate che seguirono poi sotto la Ristorazione e sotto Luigi Filippo, è stata accolta in seguito anche negli altri paesi costituzionali.

Questa è la vera origine. Ma mi sia lecito aggiungere che la espressione di *fournée* era già stata in uso in Francia e come tri-

stamente! Quando, durante il Terrore, si mandavano in una sol volta molte decine di cittadini alla ghigliottina, quella "spedizione" si chiamava appunto una informata, *une fournée*.

Nessuno, per quanto sia pessimista, vorrà negare per certo che in questo almeno vi è stato progresso.

III.

Le osservazioni che ho fatte da principio sulla facilità di annientare di un colpo la opposizione dell'Alta Camera mediante un improvviso aumento, e questa stessa parola umoristica d'*informata* che ho illustrato testè, dovrebbero togliere ogni dubbio sull'assurdità di lasciare indeterminato il numero dei Senatori. Ogni aggiunta sembrerebbe superflua.

Senonchè, lasciando in disparte naturalmente la questione del Senato elettivo, io non esito al contrario a manifestarmi fautore risoluto dell'indeterminazione del numero, sia col Senato ereditario, sia con quello vitalizio. Anzi, per esprimermi ancor più chiaramente, affermo che per l'Alta Camera, costituita come ho detto, la mobilità del numero, e quindi le informate, sono non soltanto un vantaggio, ma una necessità.

Partigiano del sistema bicamerale, che ha per sè e le ragioni politiche e l'esempio, presente e storico, degli Stati più civili, io ho sempre pensato che questo sistema, se ha i più grandi vantaggi, non è esente però da gravi pericoli, malgrado che la dottrina, si noti, non ne faccia alcun cenno.

Premesso che il timore del rigetto da parte del Senato rende più prudente l'iniziativa del parlamento, e quella dei ministri nel proporre le leggi, come anche la prima Camera nell'approvarle, non v'ha dubbio che, se il Senato introduce delle modificazioni nei disegni legislativi, e la Camera tornandovi sopra li approva, l'opera compiuta offre tutte le probabilità di miglior riuscita. Se invece la Camera approva ed il Senato respinge, o viceversa, e, peggio ancora, se una assemblea legifera in un senso e l'altra nel senso opposto, se una si ostina a rispondere negativamente e affermativamente l'altra, come avviene, per esempio, assai di frequente negli Stati Uniti, allora l'opera legislativa rimane perturbata ed arrestata, nè vedo come si possa uscire da siffatte difficoltà. È questo il pericolo che io ho riscontrato sempre, pure approvandolo, nel sistema bica-

merale, malgrado che esso abbia per sé il consenso degli scrittori, le simpatie della dottrina, l'autorità della storia. Il quale difetto è peraltro considerevole certamente, ma non può portare fino alla condanna di un sistema che sotto altri rapporti è vantaggioso; giacchè sarebbe ora di finirlo con la vecchia fisima delle istituzioni immuni da ogni inconveniente, consistendo il valore di esse solo nella proporzione fra gli inconvenienti stessi e i vantaggi correlativi.

Rammento, e mi si perdoni il ricordo personale, che nei miei primi anni di studio, discutendo sul sistema bicamerale, mossi contro obiezione al compianto mio professore Luigi Palma, così benemerito in Italia degli studi di diritto costituzionale. E il valentuomo mi rispose che per lui non esisteva la questione. Quando il Senato, egli diceva, abbia respinto una proposta già approvata dalla Camera, essa proposta non diviene legge (sul che veramente non può cader dubbio) e tutto è finito.

E se la legge, ora aggiungo, respinta dal Senato è di quelle che non importano gran fatto, indubbiamente tutto è finito così come egli diceva. Al più vi saranno le dimissioni del ministro in causa o di tutto il Ministero, se quel ministro pretende questo sfoggio di solidarietà dai colleghi, come abbiamo anche visto; vi sarà da parte del Capo dello Stato l'accettazione o il rifiuto delle dimissioni del Ministero o del ministro che è stato colpito; ovvero più semplicemente non vi sarà nulla di nulla; non essendo affatto necessario costituzionalmente che la caduta di una legge, nemmeno nella Camera elettiva, produca le dimissioni del ministro competente. Sicchè, come si vede, può esservi tutto, meno il pericolo che manchino gli *arrangements avec le ciel*.

Ma se la legge respinta è di quelle che commovono la opinione pubblica ed infiammano i partiti, finirà tutto come finiscono le cause civili, quando sono decise dai tribunali competenti? La scuola del metodo strettamente giuridico, alla quale il mio illustre professore non apparteneva e che io invece in termini ristretti e ragionevoli apprezzo grandemente, risponderà affermativamente, poichè a termini dello Statuto tutti sanno che è legge soltanto quella che è votata dalle due Camere, sanzionata e promulgata dal Re (art. 3 e 7). Ma se la parte vinta non si rassegna alla sconfitta, se il paese non si inchina al voto senatoriale, se l'opinione pubblica con varie energiche manifestazioni afferma la propria avversione contro il Senato che ha respinto una legge che essa desidera,

potrà forse lo Stato restare impassibile ed anzi indifferente dinanzi a tal fatto, o non sarà invece il caso di calmare gli animi e di ristabilire l'ordine, con mezzi che non sieno semplicemente quelli di pubblica sicurezza?

Tra i mezzi costituzionali quello che soccorre meglio all'uopo è indubbiamente lo scioglimento della Camera elettiva e l'appello al paese. Il vero sovrano è chiamato in causa, e decide la controversia. E se esso consente con l'Alta Camera, la questione è troncata felicemente. Ma se il corpo elettorale rimanda invece la maggioranza precedente o per soprammercato l'aumenta, allora la questione, anzi che sciogliersi, si complica maggiormente. Poichè avremo da un lato la rappresentanza popolare rafforzata, e dall'altro la Camera Alta, disposte entrambe in linea di combattimento e armate l'una contro l'altra.

Qualora questa condizione perduri, e neanche un nuovo scioglimento della Camera elettiva riesca a mutare la situazione, non v'ha dubbio che solo quella che si suole chiamare *infernata* è la salvezza dello Stato. Certo non escludo che queste solenni manifestazioni elettorali non possano influire di per se stesse sull'animo dei senatori, ed orientarli diversamente; ma se ciò non avviene e può non avvenire, perchè a molti può ripugnare e cambiare il *no* in *sì*, allora l'uso della prerogativa regia può venire opportuno per toglierli da ogni imbarazzo e troncane la controversia.

Nè è sempre indispensabile che queste nomine sieno precedute dall'appello al paese. Si può trattare a volta di cose bensì importanti, ma non al punto da richiedere questa estrema misura. Ovvero possono essere così recenti le elezioni generali da rendere intempestivo ed assurdo un nuovo appello. Ed allora sarà prudente e savio di ristabilire l'armonia fra le due assemblee semplicemente mediante alcune nomine e senza bisogno d'incomodare la grande massa degli elettori.

Quale soluzione più semplice e più pronta?

IV.

Potrei provare abbondantemente questo mio asserto con la storia di tutti i paesi costituzionali; ma per non dilungarmi troppo mi limiterò a qualche breve accenno.

Anzitutto ricordo la maggior riforma elettorale dell'Inghilterra,

quella del 1832. Se essa arrivò a compimento, fu dovuto in gran parte, se non cado in errore, proprio a questa prerogativa reale.

Avendo letto molto in questi giorni delle memorabili discussioni che precedettero quel grande avvenimento, è un vero sacrificio per me quello di non riferire i particolari di quelle pagine così drammatiche. Mi limiterò quindi a ricordare che approvato il *bill* di riforma in seconda lettura dalla Camera dei Comuni con un solo voto di maggioranza (302 voti contro 301) il 19 aprile 1831, fu il Re a prevenire la immancabile rejezione del *bill* da parte dei Lords con un provvido scioglimento del Parlamento; e che nel Parlamento seguente, approvato il *bill* in tre letture dai Comuni, e respinto ancora dai Lords, fu il Re novamente a troncare la questione con una pronta chiusura della sessione. Nella nuova sessione, approvato ancora una volta il *bill* di riforma dai Comuni, fu posto in pericolo dai Pari, e allora Lord Grey, prima dimessosi, e poi tornato al governo, dopo che Lord Wellington non era riuscito a formare un Ministero, fece intendere ai Lords di avere ottenuto dal Re Guglielmo IV l'autorizzazione di creare tanti Pari quanti ne fossero necessari a fare approvare la riforma.

Ebbene! questa parve violenza inaudita ai nobili Lords che ne mossero aspre lagnanze anche pubblicamente nella stessa assemblea; ma la estrema misura fu giustificata, anzi fu imposta dalle condizioni dell'ordine pubblico. Poichè dalla grande Rivoluzione in poi, mai l'Inghilterra aveva visto disordini, come quelli che si erano verificati per la riforma elettorale. A 9000 si fanno ascendere i delitti causati dall'agitazione riformista. A Nottingham il castello del duca di Newcastle fu distrutto completamente; i palazzi del duca di Gloucester, del duca di Newcastle e di tant'altri avversari della riforma furono assaliti; e venne perfino assalito ed offeso un uomo così popolare, come il vincitore di Waterloo. Sicchè, per finire, mi limiterò a ricordare che in uno dei momenti di quella lotta il *Times* ebbe a scrivere che la Gran Bretagna non sarebbe stata in tanto subbuglio neppure se Napoleone, venti anni prima, fosse sbarcato con 200,000 uomini sulle coste di Kent.

In Francia poi ho già ricordato la prima infornata di Pari, a proposito dell'origine di questa parola. Ora aggiungerò che, malgrado i tristi presentimenti di Luigi XVIII, il precedente del 1819 divenne regola, e ne fu talmente abusato in seguito che fu appunto un ministro della Risturazione, il Villèle, quello che nel 1827, da-

vanti alle velleità di opposizione della Camera Alta, pronunciò per ischerzo le celebri parole che dei Pari ne avrebbe informati tanti che fosse tanto vergognoso l'appartenere alla Camera Alta quanto il non appartenervi. E da buon galantuomo mantenne la parola, poi chè in una volta sola ne nominò quasi cento!

Il nostro più grande uomo di Stato, il Cavour, per passare a noi, non aveva, come ho già detto, grandi simpatie pel Senato vitalizio, preferendo quello elettivo; ma è rimarchevole con quanta prudenza e con quale rispetto egli abbia proceduto verso il Senato regio. Tre volte, che io mi sappia, ha avuto a trovarsi in conflitto col Senato. Una volta quando questo respinse il disegno per la Banca unica, e Cavour si guardò dal riproporlo, sebbene tenesse moltissimo a questa riforma. Allora avvennero le elezioni generali, ma per altri motivi, ed esse risolsero il dissidio. Altra volta il Senato respinse un disegno che stava pure assai a cuore del gran ministro quale preludio delle riforme ecclesiastiche che intendeva spingere oltre, quello della celebrazione del matrimonio civile; ed il Cavour si inchinò nobilmente alla volontà dell'Alta Assemblea. E non fu che pel disegno di legge sulla soppressione delle corporazioni ecclesiastiche che di fronte all'opposizione del Senato ed alla famosa proposta del milione offerto dai vescovi dello Stato in compenso all'erario, egli si ritirò, pur sapendo di rincrescere al Re, che imprudentemente si era impegnato con monsignore Calabiana; e solo, falliti i tentativi della costituzione d'altri Ministeri, Cavour riprese il potere, e con qualche abile concessione e con delicata deferenza verso l'Alta Assemblea, riuscì a farle approvare la legge.

Ma scomparso il gran ministro, i riguardi verso l'Alta Camera non sono stati più tanto rispettosi. Così si ricordano le osservazioni sollevate fin dal 1864 alla Camera prima e poi al Senato per la nomina di 23 senatori, che sembrò fatta per preparare l'approvazione della legge Minghetti sulla perequazione fondiaria; si ricordano le frasi imprudenti di qualche ministro riguardo al Senato. Ed in più circostanze della nostra storia parlamentare, alla vigilia della discussione delle leggi più controverse, le nomine senatoriali sono state considerate come un mezzo per preparare la volontà dell'alto consesso all'adattamento con la maggioranza della Camera elettiva e col Ministero che ne è la espressione.

V.

Se dunque il contrasto fra le due Assemblee può arrestare il compimento dell'opera legislativa, a chi spetterà giudicare se convenga di ristabilire quest'armonia ovvero di lasciare che il conflitto rimanga aperto?

Benchè i tempi non corrano molto propizii alle prerogative regie, io non esito a dichiarare che, pur avendo per la forma monarchica non già un cieco fanatismo, ma un *rationabile obsequium*, credo che questo compito spetti effettivamente alla Corona.

Veramente per renderne pienamente ragione, mi converrebbe esporre tutte le idee che io professo intorno agli uffici costituzionali della Corona; perchè, buone o cattive che sieno, sono però indubbiamente sistematiche e coerenti. In esse se ne troverebbero i motivi. Però rimandando ad altro momento tale argomento, mi limiterò solamente a quanto riguarda le nomine senatoriali.

In condizioni normali quest'atto non differisce dagli altri. Ai ministri spetta la proposta, la scelta al Re, sebbene il decreto vigente sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri (14 novembre 1901), con poco riguardo pel Sovrano, ne faccia un vero e proprio atto ministeriale. Si confronti la dizione dell'art. 2 con quella dell'art. 1, che, a mio avviso, sarebbe stata più conveniente.

Ma può essere altrettanto in condizioni anormali, quando cioè a proposito di qualche legge sia scoppiato un vero dissidio fra la Camera e il Senato? o anzi sostanzialmente fra i ministri e il Senato?

In questo caso si potrebbero verificare i seguenti casi: o l'abbandono puro e semplice alla legge in questione, o la dimissione del Ministero proponente, o il mantenimento di esso con nuove nomine di Senatori, o infine le elezioni generali.

Evidentemente ogni controversia cessa se il Ministero si adatta a desistere dalla legge. Ma se invece insiste, tocca allora ad un'autorità che sia superiore al Ministero, quanto al Parlamento, di decidere se convenga di più conservare il Ministero, concedendogli la facoltà delle elezioni generali ovvero della nomina dei Senatori; oppure non sia cosa più ovvia il comporre un altro Ministero, con la speranza che riesca a ricondurre la pace fra le due Assemblee. Questo compito evidentemente incombe alla Corona. Certo la Corona nella scelta della miglior soluzione dovrà essere sorretta dal con-

siglio degli uomini più autorevoli; ma realmente è ad essa che tocca prendere una decisione, sebbene resti coperta legalmente dalla responsabilità di chi assume sopra di sé il peso delle decisioni del Re.

Nel caso testè citato del ritiro del Conte di Cavour per la questione delle corporazioni, Vittorio Emanuele II aveva incaricato il Balbo e altri di formare un Gabinetto, onde attutire un dissidio che turbava la coscienza sua e di gran parte dei cattolici: e fu solo perchè il Balbo non riuscì che dovette, non senza qualche ripugnanza, richiamare il grande statista. Le decisioni del Gran Re, tanto nell'un caso quanto nell'altro, erano ricoperte rispettivamente dalla responsabilità dei suoi ministri; ma attraverso il velo della finzione legale, trasparivano chiaramente le volontà del Re, o più esattamente le sue esitazioni e i suoi scrupoli, dettati da motivi altrettanto rispettabili, quanto dolorosi.

In Inghilterra poi, nel caso già citato, Guglielmo IV aveva recisamente rifiutato a Lord Grey di fare la promozione di Pari necessaria, mentre il paese la reclamava al grido "o nuovi Pari o più nessun Pari". E fu solo dopo che Lord Wellington, il quale, pure essendo riuscito a vincere Napoleone, non riuscì nella più modesta impresa di comporre un Ministero, che Guglielmo IV per richiamare Lord Grey dovette concedergli per forza la facoltà di nominare dei nuovi Pari.

Di questa facoltà il ministro riformatore non ebbe neppure bisogno di valersi, sebbene abbia tenuto ad annunciarla esplicitamente dalla tribuna; giacchè il Re stesso intervenne personalmente, facendo dirigere dal suo segretario una lettera ai Pari antiriformisti, pregandoli di desistere dall'opposizione (1). Il quale atto l'illustre nostro Lampertico ha censurato severamente come illecita intrusione della Corona; ed io invece rispettosamente reputo sia altamente

(1) Ecco il testo della lettera del Segretario particolare di Guglielmo IV, che ricevettero i Pari dell'Opposizione: « Mio caro Lord, ho l'onore di ricevere da Sua Maestà l'ordine di far sapere a V. S. che tutti gli ostacoli agli accomodamenti, di cui si tratta, sarebbero rimossi, se un numero sufficiente di Pari dichiarasse questa sera alla Camera, che, vista la condizione presente degli affari, si è deciso a non opporsi più al *bill* di riforma, di modo che esso possa passare senza indugio e quanto è più possibile nella sua forma presente. Ho l'onore, ecc. Herbert Tailor ».

commendevole, come quello che ha aiutato l'Inghilterra ad uscire da una delle più gravi situazioni della sua storia. Se la Corona vi ha da essere, è pur giusto che nei momenti più difficili espliciti la sua efficacia, quella efficacia cioè che le deriva dall'alto ufficio e dalla nobile riservatezza, onde calmare i dissidii e diffondere l'armonia.

Così dunque l'indeterminazione del numero dell'Alta Camera, che pur sembra un'assurdità, è invece una valvola di sicurezza, nei momenti di pericolo, una garanzia preziosa di quell'accordo fra i poteri, la cui mancanza quanto può essere utile in qualche momento, altrettanto è dannosa se troppo prolungata.

Ma allora, dirò per chiudere, perchè non se ne vale al presente il re Giorgio per dirimere proprio in questi giorni il tremendo conflitto fra Lords e Comuni?

La risposta è ovvia. Perchè a Guglielmo IV sarebbe bastata semplicemente un'informata di quarantun Pari; ed oggi invece il suo augusto pronipote ne dovrebbe creare almeno cinquecento! Vi si risolverà egli? . . .

I rimedii servono quasi sempre, se le malattie non sono troppo acute. Per quelle veramente gravi e profonde non giovano che le forze e le energie naturali.

IL VOTO OBBLIGATORIO.

Nota

del M. E. prof. LIVIO MINGUZZI.

(Adunanza del 20 aprile 1911)

Di questo argomento il nostro Istituto ha avuto ad occuparsi ripetutamente.

In favore dell'obbligatorietà ha dissertato più volte da par suo il M. E. comm. Bassano Gabba, il quale anche ultimamente ci ha informato dell'accoglimento che questo istituto ha avuto in Spagna.

La tesi contraria invece venne sostenuta nel 1901 da me con una Memoria, nella quale esaminai la questione giuridicamente.

A tale riguardo mi soffermai allora specialmente sopra due punti. Il primo era la natura dello Stato; il secondo, la condizione fatta a coloro che sono contrari alle istituzioni vigenti.

Sul primo punto mi sforzai di dimostrare che lo Stato non può essere concepito quale un'entità che sia costantemente variabile giuridicamente. Esso, dissi, è un organismo; quindi è stabile e permanente; ha una speciale forma, e consta di poteri determinati, nel mentre che ai singoli riconosce precisi diritti. Il passaggio ad altro ordinamento, non nelle modalità, si intende, ma nei fondamenti, si compie mediante la cessazione della costituzione vigente e la formazione di una costituzione nuova. Il voto politico conseguentemente è condizionato dalla costituzione che vige, e se l'esercizio di esso si svolge contrariamente allo spirito della costituzione stessa, si tramuta in un mezzo rivoluzionario, il quale dissolve lo Stato. Perciò mentre il rispetto alle leggi è imposto a tutti indistintamente, il voto politico invece deve essere non già un obbligo, ma una facoltà affidata al volere dei liberi cittadini.