

SU ALCUNE RECENTI INNOVAZIONI

AL REGOLAMENTO DEL SENATO

Note ed appunti

Non sarà del tutto inutile richiamare l'attenzione degli studiosi del Diritto pubblico italiano su alcune innovazioni che il Senato ha portato al proprio Regolamento nella seduta del 22 febbraio ultimo scorso, tanto più che, essendo desse sopravvenute in un periodo di tempo in cui seri e gravi avvenimenti andavano maturandosi nell'altro ramo del Parlamento, non sono riuscite ad appassionare per nulla la pubblica opinione, nè tampoco a farsi apprezzare, siccome realmente meritavano, da chi segua con amore le sorti, che da taluni vogliansi pericolanti, di quell'Alto Consesso.

Un'altra ragione poi concorre ad accrescere in modo speciale importanza a cotesta riforma ed è il fatto di essere quell'Assemblea riuscita a vincere, in tempi per lei molto tranquilli, la naturale riluttanza a portare modificazioni ad un vecchio Regolamento, sul quale, dopo l'ultima riforma dell'aprile 1883, pareva si fosse ormai definitivamente adagiata: e ciò, a differenza di quanto è avvenuto per la Camera, la quale invece trascinava finora una turbinosa esistenza, affidata alle norme di un Regolamento, che, adottato solo provvisoriamente nel novembre del 1868, sembrava pur tuttavia fosse voluto diventare definitivo davvero, mentre non mancarono occasioni

per determinarne la riforma, nè tanto meno studi sufficienti a concretarla (1).

Stimiamo opportuno, perciò, accompagnare alle recenti modificazioni del Senato alcune note illustrative.

*
* *

Principale fra le innovazioni introdotte è quella che consiste nell'aver adottato, per la preparazione e discussione delle leggi, il procedimento delle *tre letture* (Cfr. il capo VI del nuovo Regolamento, articoli 23-31). Il Senato, stabilisce l'articolo 23, può deliberare, a domanda di un ministro o di un senatore, che un disegno di legge debba seguire il procedimento delle tre letture: e ciò nel modo e colle norme in esso articolo e nei seguenti indicate.

È noto come, alcuni anni prima dell'ultima riforma, gli Uffici fossero stati molto discussi: pur tuttavia, la Camera Alta si mantenne fedele a quel sistema, rimanendo solo in facoltà di essa di deliberare se una proposta di legge, comunque iniziata, dovesse rinviarsi agli Uffici o ad una conferenza di essi, oppure ad una Commissione eletta dal Senato, nominata dal Presidente o tratta a sorte.

Con la recente innovazione, il Senato ha voluto seguire evidentemente l'esempio della Camera elettiva: la quale, nonostante la sua viva ripugnanza ad abbandonare l'antico sistema degli Uffici (al quale era ritornata con maggiore attaccamento dopo un breve ed infelice esperimento del Comitato privato), per accogliere quello delle tre letture di già propugnato dai numerosi avversari degli Uffici stessi, finì per cedere alle istanze della Commissione permanente per il Regolamento, accettando nel maggio del 1888, e dopo lunghe discussioni, a guisa di esperimento ed accanto all'altro, il suddetto metodo delle tre letture. Della quale riforma furono invece molto benefici gli effetti, avendo potuto la Camera, per virtù della medesima, usufruire dei vantaggi dell'uno o dell'altro sistema, a seconda della natura e dell'importanza delle leggi portate alla sua discussione.

(1) Nè dovremmo certo compiacerci della riforma adottata di recente, la quale invece è condannabile, sì per la procedura seguita come per il contenuto, e soprattutto per le condizioni politiche nelle quali s'è compiuta.

Le ragioni di preferenza scientifica si accordano ormai generalmente a favore del sistema delle tre letture, accolto perfino insieme all'altro dalla Francia, che pure è la terra classica degli Uffici e dalla quale questi furono fin da principio trapiantati fra noi.

Basterebbe certamente, a far ritenere migliore il metodo delle tre letture, l'esperienza dei più liberi Parlamenti degli Stati civili, dell'Inghilterra soprattutto, che lo accolse fin dai tempi di Enrico VI, rinvigorendolo nel secolo dei Tudors e mantenendolo poi sempre sino ai tempi nostri.

Ed infatti, dalle pratiche applicazioni di esso sistema avute, nonchè dalle molteplici disquisizioni parlamentari e dottrinali svoltesi intorno ad esso, sembrerebbe potersi dedurre la sua preferibilità, in confronto al sistema degli Uffici:

a) in rapporto alla maggiore *celerità*, onde vengono ad evitarsi, insieme a molti lavori e discussioni inutili, i lunghi studi preparatorî proprî degli Uffici;

b) in rapporto alla maggiore *maturità* delle risoluzioni concernenti il contenuto delle leggi, in quanto il sistema delle tre letture distingue bene e nettamente la discussione generale da quella degli articoli, la parte generica per dir così del progetto dall'esame tecnico e particolareggiato delle singole disposizioni, per facilitare poi il coordinamento degli emendamenti e la revisione generale della legge che vien fatta con la terza lettura;

c) in rapporto alla migliore *elaborazione* e *redazione* delle leggi, poichè, mentre nel sistema degli Uffici le competenze speciali si aggruppano e si distribuiscono in base al cieco criterio della sorte, nell'altro invece la Commissione può, dopo lo esame e l'approvazione dei principî fondamentali della legge, risultare composta assai meglio, da quei membri, cioè, del Parlamento che si addimostrarono più versati nella prima discussione, che pur può servire di guida preziosa negli ulteriori lavori;

d) in rapporto alla maggiore *pubblicità* del procedimento, la quale, mentre dovrebbe essere l'anima e l'essenza dei governi liberi, manca tuttavolta col sistema degli Uffici, dove la discussione, mentre assume un carattere quasi familiare e dà luogo a frequenti sorprese, non si può dire veramente che educi alla vita pubblica.

Tuttavia giova avvertire che anche il sistema delle tre letture non sarebbe affatto scevro d'inconvenienti, tanto più in rapporto alla

specialità del carattere italiano ed alla scarsa educazione politica delle nostre Assemblee; e d'altra parte, di fronte alle numerose censure mosse agli Uffici, non tutte fondate in verità e molte piuttosto derivanti dalle non buone consuetudini introdotte nella pratica anzichè proprie al sistema, non si è potuto generalmente disconoscere quel vantaggio principale che essi presentano, « di affratellare cioè — come diceva il relatore della Commissione nominata dalla Camera nel 1877, onorevole Corbetta — uomini ed idee, che è cosa opportunissima sempre, in Italia anche più, è pane quotidiano, è la manna del cielo, è un rimedio giornaliero a certi malori dai quali è ad augurarsi l'Italia non debba mai essere colpita », per cui essi servirebbero, secondo taluni, quasi di palestra educativa almeno ai membri meno esperti ed ai nuovi arrivati dell'Assemblea.

Gli è perciò, che, mentre si è giustamente ritenuto che per le leggi di maggiore importanza, le quali derivino la loro base dall'una o dall'altra maniera con cui venga accolto il principio fondamentale che può informarle, sia preferibilmente adottabile il metodo delle tre letture, si conviene d'altro lato nella opportunità di conservare per ogni altro genere di leggi il sistema degli Uffici, nei paesi, s'intende, dove l'educazione politica o le condizioni del regime rappresentativo non consentano di adottare un unico sistema, che, in luogo di connaturarsi alle abitudini parlamentari e diventare sempre più organico, andrebbe rivelando sempre maggiori insufficienze od inconvenienti.

Epperò, come ben fece la Camera ad accogliere entrambi i sistemi, bene ha fatto il Senato ad imitarne, di recente, l'esempio.

Imperocchè, per noi, non vi è ragione di distinguere in questa materia fra l'una e l'altra Assemblea. Chè se finora la procedura legislativa del Senato non aveva forse dato luogo a lamenti tali da dover determinare una simile innovazione, non perciò la riteniamo di minore utilità, ove pensiamo che il compito principale cui quello è chiamato, per l'avvenire, è il legislativo, anzichè, come molti si ostinano a ritenere, quello di un preteso potere moderatore. Ed a ravvivare l'attività legislativa di tal Consesso stimiamo che il nuovo sistema possa riuscire di un certo giovamento, in specie se si consideri in relazione alle facilitazioni pure introdotte allo scopo di rendere più largo e più spedito il campo di esplicazione delle proposte d'iniziativa parlamentare.

Di queste facilitazioni peraltro ci passiamo, come anche delle riforme introdotte allo intento di alleggerire alquanto, come si espresse il Relatore, il compito della Commissione di finanza. Le une, infatti, non debbono destarci soverchie illusioni, se è lecito giudicare dalla infelice esperienza che del diritto d'iniziativa è venuta facendo la Camera: e quanto alle altre basterà lo accennare che lo aver sottratto a quella Commissione (la quale è noto come risultasse ordinariamente composta degli stessi elementi, onde venivano a rendersi anticipatamente note le sue tendenze al Governo) una materia così importante come quella riflettente le leggi finanziarie, per affidarla come di ragione alla procedura ordinaria, potrà d'ora innanzi secondare più facilmente e liberamente lo sviluppo di questo ramo di legislazione.

* * *

Molto notevole innovazione invece è quella contenuta nell'articolo 56 del nuovo Regolamento, col quale si viene ad introdurre nel sistema procedurale la votazione per *appello nominale*, a condizione che essa sia chiesta da dieci senatori, e si tratti di un articolo di legge, d'un emendamento o d'un ordine del giorno.

È noto come talune Assemblee abbiano sempre dimostrato una invincibile ripugnanza a questo metodo di votazione: e fra di esse appunto è da collocarsi il Senato italiano, che invano tentò prima d'oggi di farlo adottare. Lo propose infatti la Commissione che suggerì le correzioni al Regolamento nel 1867, come lo adottò l'altra che compì lo stesso lavoro nel 1880, ma definitivamente lo condannò l'ultima Commissione che riferì intorno al Regolamento stesso nel 1883.

Ed anche nella seduta del 22 febbraio u. s., nella quale furono accolte le modificazioni di cui parliamo, non mancarono, del resto, obiezioni.

Taluno, infatti, come il senatore Lampertico, dimostrava di preoccuparsi che la forma solenne della votazione per appello nominale accennasse, pel Senato, ad un atteggiamento diverso da quello finora serbato, in quanto preludesse ad una possibile costituzione e divisione di partiti, che non dovrebbe in tale Consesso esistere; ed inoltre faceva osservare che codesto sistema diventerebbe in Senato

una forma di votazione molto frequente e fors'anco abituale, mentre d'altro lato era da ritenersi poco compatibile con la odierna costituzione senatoria. Ed anche il senatore Gadda pareva dubitasse che con quest'ultimo modo di votazione, che gli sembrava d'altronde superfluo, essendovi già un voto palese, si desse alle votazioni senatoriali un carattere che non era nelle consuetudini di quel ramo del Parlamento.

Ora, quanto alla prima obbiezione, è facile osservare, come del resto fu osservato dal relatore Schupfer, che, a prescindere dalla questione se la esistenza dei partiti anche pel Senato sia o no di utilità, sta in fatto che nelle votazioni per divisione e per alzata e seduta (il quale ultimo era e sarebbe anche per effetto delle nuove disposizioni il metodo generalmente adottato) si ha già un voto palese che può dar luogo a formazione di partiti, la quale peraltro non erasi finora ancora affermata, come forse non lo sarebbe neppure in avvenire, appunto perchè « i partiti si formano quando un corpo per sua intima natura si presta alla loro formazione, e si formano indipendentemente da qualunque sistema di votazione ».

D'altronde, è lecito per lo meno dubitare se, pur ammesso che l'organamento dei partiti sia veramente essenziale soltanto là dove, come nella Camera elettiva, dev'essere massimo ed anzi decisivo il potere sindacatorio dell'Assemblea sulla condotta e sulle sorti del Governo, esso debba perciò dal Senato esulare completamente. Posto che, invece, l'indirizzo legislativo consenta già di appoggiarsi a diversi ed opposti principî di fronte ai nuovi problemi sociali, può perciò stesso, senza timore di verun pericolo, determinarsi anche in Senato, che pure è in massa un'Assemblea di carattere e di spiriti conservatori, una diversità di orientazioni, se non proprio una vera distinzione di parti politiche.

Ciò, anzi, servirebbe forse a ridestare l'attività di quel Consesso, il quale poi, data l'indole mutata dei tempi, non deve suporsi che possa quando che sia pretendere di sostituirsi alla Camera elettiva nell'esercizio massimo delle funzioni di sindacato.

Nè vuolsi credere che il Senato abuserebbe di questo nuovo metodo di votazione, più di quanto abbia fatto per il voto di divisione, che invece vi è pochissimo e di rado usato. Vero è bensì che, « se la votazione per appello nominale (com'ebbe a dire nella seduta del 15 luglio 1870 l'onorevole Pisanelli) è un mezzo dato in alcune gravi congiunture perchè la responsabilità di ciascuno sia

chiarita dinanzi al paese, l'usarne ad ogni tratto è lo stesso che un voler inceppare i lavori della Camera»: ma è pur vero che è facile abusarne soltanto in quell'Assemblea nella quale lo spirito di combattività derivante dalle passioni politiche possa determinare talvolta alcuni membri ad uscire dai limiti imposti dalla consueta discrezione nell'uso dei diritti regolamentari od a servirsi dei medesimi allo scopo di combattere prepotenze di maggioranze oligarchiche o violenze di governi personali. Tutto ciò è facile concepire per l'Assemblea elettiva, non per quella vitalizia, la quale da un lato si mantiene, per i suoi spiriti conservatori, abbastanza lontana dalla violenza delle lotte politiche del momento, e dall'altro, per la maniera stessa della sua costituzione, di rado troverebbesi nel caso di doversi trascinare ad una energica e quasi violenta affermazione dei propri diritti con l'uso immoderato di quei diritti stessi che a favore delle minoranze sono dal Regolamento sanciti.

Infine, non si comprende perchè il metodo di votazione per appello nominale dovrebbe ritenersi incompatibile con la costituzione senatoria, se non in quanto appunto costituirebbe una deroga alle precedenti consuetudini. Ma se in ciò si volesse far risiedere questa pretesa incompatibilità, in verità vi sarebbe a rallegrarsi, stantechè, com'ebbe ad osservare il senatore Finali nell'accennata seduta, la Commissione, che pur discusse a lungo il problema, propose questo sistema di votazione « per un alto concetto morale e politico », persuasa d'altronde che, una volta adottato, esso « rialzerà la dignità e lo spirito del Senato ».

E così è, infatti. Troppo son note le dispute che nelle discussioni parlamentari, e più specialmente nella dottrina, sono insorte circa la preferenza da darsi al voto segreto od al palese, nè qui è il luogo di riassumerle. Solo giova osservare che, se da un lato si è reclamato il segreto del voto siccome condizione prima ed essenziale della libertà ed indipendenza di esso, dall'altro se n'è domandata la pubblicità in base e come conseguenza del principio fondamentale sul quale si appoggiano i governi liberi ed in ispecie il sistema rappresentativo.

Ma se la disputa può e deve veramente farsi allorchè si tratti del sistema di votazione da richiedersi per la elezione della rappresentanza, essa diminuisce notevolmente di valore allorchè trattisi delle deliberazioni da prendersi nelle Assemblee rappresentative, ap-

punto perchè tutte generalmente sono state concordi nello ammettere entrambi i sistemi di votazione, l'uno o l'altro da adottarsi a seconda dei diversi provvedimenti o leggi proposte, od anche a seconda della volontà dell'Assemblea o di una parte di essa, come sarebbe nel caso nostro. Nel quale, del resto, il Senato ha avuto cura di dichiarare, col capoverso dell'articolo citato, che « nel concorso delle varie domande si dà la preferenza allo scrutinio segreto », mentre poi si deve sempre seguire quest'ultima forma nella votazione complessiva finale d'ogni legge (la quale ultima disposizione trovavasi anche nel vecchio Regolamento).

Ciò che però non può ragionevolmente negarsi, è la necessità di procedere alla votazione con le maggiori guarentigie di pubblicità, al che soccorre il voto nominale, allorquando si tratti di leggi o di materie di grande importanza. In tal caso il voto dei singoli senatori avrebbe un alto significato *morale*, in quanto determinerebbe in ciascuno più chiaramente e nettamente il sentimento della propria responsabilità, sia di fronte alla coscienza propria come e più di fronte al paese; il quale non può, nè deve restare più a lungo indifferente alla condotta di quei legislatori che, per l'alta ed indipendente posizione che occupano, devono maggiormente manifestare il coraggio delle proprie opinioni, nelle quali si presume abbiano ad essere rappresentati i distinti ed eletti elementi sociali, chè, se così non fosse, il Senato vitalizio più non avrebbe ragione di esistere.

Inoltre il voto, in codesti casi, assume un profondo significato *politico*: imperocchè, una buona parte dei senatori, essendo destinati, com'è noto, ai più alti gradi della gerarchia statale, la loro opinione chiaramente manifestata, come non potrebbe non esercitare una influenza, indiretta bensì, ma non meno efficace sul potere governativo, non si può dire neppure che non debba potentemente influire sulla determinazione ed orientazione delle correnti della pubblica opinione, epperò sull'indirizzo stesso della cosa pubblica.

Quindi è che noi plaudiamo anche a questa innovazione del voto nominale, abbenchè non ci facciamo soverchie illusioni sui benefici effetti che ne possano derivare, dato pur troppo lo stato d'indolenza in cui sembra da un pezzo caduto il nostro più Alto Consesso.

Certo è però che esso nulla avrebbe da temere da quella modificazione qualunque che venisse così a prodursi nelle inveterate

consuetudini, appunto perchè il nuovo sistema non può dirsi per nulla contrario all'ufficio assegnato dalla Costituzione alla Camera Alta.

*
**

Un vero innovamento non potrebbe dirsi, invece, quello sancito dal 2° capoverso dell'articolo 103 del nuovo Regolamento, il quale dispone che la relazione sulla validità della nomina di un senatore deve dire se il voto favorevole è dato all'unanimità od a semplice maggioranza, ed in ambidue i casi il Senato delibera a scrutinio segreto: tutto al più, la innovazione sta nell'aver sostituito, per ogni caso, il voto segreto al pubblico, che si faceva prima peralzata e seduta, salvo però sempre il diritto di domandare lo scrutinio segreto.

Tuttavia questo nuovo capoverso ha una grande importanza dal lato costituzionale, in quanto sancisce una consuetudine già da molti anni invalsa nel nostro Senato, sebbene pur sempre discutibile e discussa.

È risaputo che l'esame sulla validità dei titoli dei nuovi senatori, deferito al Senato in base all'articolo 60 dello Statuto, non dovrebbe consistere che nella constatazione della estrinseca correttezza e legittimità del decreto di nomina e della esistenza nel nuovo nominato dei requisiti prescritti dalla legge per la nomina a senatore.

Esiste bensì nella dottrina qualche dissenso circa la estensione del giudizio senatorio oltre i confini segnati dall'articolo 33 dello Statuto, e cioè fino all'esame di altre condizioni che, benchè non enumerate nello Statuto stesso, potrebbero considerarsi dal nostro Diritto pubblico siccome richieste per l'acquisto legittimo della qualità senatoria: quali sarebbero, ad esempio, i requisiti generali di cittadinanza, sesso, godimento dei diritti civili e politici, e simili. Ma la dottrina riconosce quasi concordemente che la verifica dei titoli debba rivestire un carattere semplicemente giurisdizionale, per cui non debba estendersi alla indagine di requisiti morali o politici nel nominato, che non sieno richiesti dalle norme regolanti su questo punto l'esercizio della prerogativa regia.

Ed anzi, ad eliminare ogni equivoco, il nuovo Regolamento, nell'articolo succitato, ripetendo la identica disposizione del vecchio, sancisce esplicitamente che « la relazione sulla validità della no-

mina di un senatore non dovrà contenere nè giudizio, nè indicazione, nè allusione relativi ai meriti personali del nominato, salvochè nel Regio decreto egli venisse designato come appartenente alla categoria 20 dell'articolo 33 dello Statuto ».

Nonostante ciò, mentre prima il Senato aveva sempre ammesso coloro che erano stati legalmente nominati dalla Corona, in seguito non volle rassegnarsi a questo ufficio, apparentemente modesto, della sola constatazione della esistenza dei titoli richiesti. Chè anzi, pretendendo di esercitare un diritto di controllo sulla nomina, ha molto spesso, con criteri morali o politici giudicando, escluso o tentato di escludere coloro che per ragioni morali o politiche non gli tornassero appunto graditi. Per tal modo andò formandosi, per tacito consenso, la consuetudine, che nella relazione sulla validità della nomina, in caso di proposta favorevole, dovesse indicarsi se la deliberazione della Commissione fosse stata presa all'unanimità od a semplice maggioranza.

Con quest'ultima formula era pur tacitamente convenuto che la Commissione stessa intendesse significare che quel tale o quei tali candidati non fossero, moralmente o politicamente, degni di appartenere al Senato: onde, mentre verrebbero approvati quelli proposti ad unanimità, quegli altri sarebbero invece respinti, con votazione a scrutinio segreto, che venisse chiesta da dieci senatori (1).

(1) Ricordansi ancora le proteste sollevate pel caso dell'onorevole Francesco Zuccaro-Floresta, il quale fu senz'altro respinto con votazione segreta, abbenchè la Commissione ne avesse proposto la convalidazione a maggioranza di voti; e si disse che ciò avvenne perchè costui nella sua giovinezza avesse fatto parte della polizia borbonica. Altri parecchi poi, fra quegli stessi nominati con reali decreti 10 ottobre e 21 novembre 1892, non furono convalidati, sebbene fossero stati trovati in possesso dei titoli richiesti per far ritenere legale la nomina. Nè è facile dimenticare come questa illegittima estensione del potere senatorio siasi tentato di giustificare col nome di Bernardo Tanlongo, del quale appunto, in base a ragioni d'indole morale, si prorogò per qualche tempo la convalidazione, finchè si riuscì ad aprirgli le porte del carcere in luogo di quelle del Senato. Senonchè, a parte che questa ragione sarebbe ben poco giustificativa, si potrebbe invece dubitare se la convalidazione dello stesso Tanlongo e la di lui ammissione in Senato non avrebbero forse reso più efficace il giudizio svoltosi contro di lui col sottoporlo alla giustizia di quel supremo Consesso, riunito in Alta Corte.

Certo è, in ogni modo, che da quell'epoca i successivi Ministeri andarono

Ora, non è chi non veda come questa consuetudine sia assolutamente esorbitante dal nostro Diritto costituzionale, al pari di quell'altra per cui si è voluto, per le stesse ragioni, tenere talvolta sospesa per tempo indefinito la verifica dei titoli.

È chiaro, infatti, che allorchè questa pretenda di estendersi oltre la constatazione dei requisiti giuridici richiesti per la nomina a senatore, come quando in questa sede s'intenda sindacare la convenienza dell'atto di nomina, si urta contro la prerogativa regia, che consente alla Corona, sotto la responsabilità dei suoi consiglieri, di nominare senatore chiunque si trovi nelle condizioni previste dallo Statuto: anzi, con ciò, il Senato niega senz'altro la prerogativa stessa, usurpando, a detrimento della Corona e del Governo, un potere che dalla Costituzione non gli è in verun modo consentito, qual è quello di concorrere alla scelta dei propri membri. Codesto atto dovrebbe dirsi incostituzionale, poichè, costituzionalmente e giuridicamente parlando, non è possibile il rifiuto di ammissione in Senato per motivi che non consistano nella mancanza di condizioni volute dalla legge: ragione per cui, per una *fictio juris*, un voto del Senato che respinga la convalidazione non può avere altro senso, siccome bene avvertiva l'Orlando, che di non trovare sufficienti i titoli (1): e ragione questa anche per cui il caso della indebita sospensione del giudizio importa scorrettezza ed esorbitanza anche maggiore, in quanto non riveste neppure apparentemente quella finzione di diritto (2).

D'altronde, l'indagine sulla onorabilità personale dei nuovi nominati, oltre allo scoprire una finzione costituzionale che deve rimanere velata, affidata com'è al criterio esclusivo della prerogativa regia, esercitata nei limiti e con le condizioni e guarentigie volute dalle nostre leggi di Diritto pubblico, non può consentirsi ad una Assemblea politica, per la ragione che questa ne farebbe facilmente un'arma di partito, rievocando le tradizioni della censura romana,

quasi affermando l'uso di chiedere preventivamente una specie di beneplacito ufficiale al Senato, per timore che le nomine non riuscissero sgradite. (Cfr. Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*. Firenze, Civelli, 1898, pag. 488.)

(1) Cfr. ORLANDO, *La condizione giuridica dei senatori non convalidati*. (*Archivio di Diritto Pubblico*, anno V, pag. 209).

(2) Cfr. in questo senso MORELLI. *Il Re*. Bologna, Zanichelli, 1899, pag. 41, in nota.

omai condannate dallo spirito del Diritto pubblico moderno. Già, lo ammettere la estensione del giudizio senatorio in questo campo, per la elasticità del concetto cui esso sarebbe ispirato, implicherebbe a favore della Camera vitalizia « la più completa libertà di concedere o negare, ad arbitrio suo, l'ammissione dei suoi nuovi membri » (1); è innegabile poi che per virtù di tale estensione si trasformerebbe il Senato in un circolo privilegiato, in un'Accademia, dove oggi potrà prevalere un'alta considerazione morale, domani un pregiudizio, un'antipatia personale, una passione politica; l'ultima ora di questa Assemblea sarà allora segnata, ed essa dovrà inesorabilmente trasformarsi o perire » (2).

Ed è tanto vero, infatti, che i criterî morali o politici di un'Assemblea che si eriga a giurî d'onore sono generalmente ritenuti troppo variabili ed incerti e spesso ingiusti, che molto sovente il popolo, come giudice sovrano riunito in corpo elettorale, ne fa giustizia sommaria: anche qui, invero, abbiamo l'esempio dell'onorevole Pellegrini, che, nominato senatore e non accolto dal Senato per ragioni che si dissero morali, fu eletto deputato nelle elezioni del maggio 1895 ed ammesso alla Camera elettiva, « come se (per ripetere l'arguta osservazione del Brunialti) i criterî della morale potessero essere diversi non solo da una parte all'altra dei Pirenei, ma da una all'altra Camera del Parlamento! » (3).

Si comprende che molto spesso le Assemblee si sentano inclinate ad esercitare sui propri membri questa specie di sindacato morale, ed anzi è riconosciuto appunto all'uopo alla Camera elettiva il potere d'*inchiesta personale*, per quanto di eccezional natura (4). Ma,

(1) Cfr. CODACCI PISANELLI. *Il giudizio sui titoli dei nuovi senatori*. (*Archivio di Diritto pubblico*, Anno VI, pag. 343).

(2) BRUNIALTI. *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Vol. I, pag. 688.

(3) Ivi, pag. 721, in nota.

(4) Non deve peraltro confondersi questo potere della Camera elettiva col giudizio che è chiamato a dare il Senato in sede di verificazione di titoli: checchè si voglia dire in proposito, è certo che un rifiuto di convalidazione, fatto per ragioni morali, non può non assumere un carattere aperto di resistenza contro il potere che la nostra legge costituzionale conferisce al riguardo alla Corona.

Ciò non ha di certo a sufficienza considerato il professore Pierantoni, il quale, in un suo opuscolo d'occasione (*Il Senato e la nomina dei senatori*, Roma, Pe-

trattandosi del Senato, finchè la sua costituzione non venga riformata, dovrebbe in questo punto essere meglio rispettato lo Statuto, il quale non consente certo questa specie di diritto di cooptazione, che il Senato si è voluto arrogare e che del resto è ritenuto generalmente e giustamente contrario al fine stesso della istituzione del sistema bicamerale, siccome quello appunto che tenderebbe a fare della Camera Alta un'Assemblea chiusa, punto capace di integrare nel suo insieme quei distinti elementi sociali che potrebbero non trovar posto nell'altra Camera (1).

rino, 1892), scritto per difendere l'operato del corpo al quale egli appartiene, ha dimostrato una inesplicabile confusione di concetti e di cose ben distinte, allorchè specialmente, dopo aver richiamate parecchie ragioni d'indegnità morale che potrebbero, secondo lui, legittimamente suggerire al Senato il rifiuto di ammissione (Cfr. § X, pag. 24), ha tentato di ricordare, a giustificazione di codesta estensione del potere senatorio, quello delle inchieste personali consentite alla Camera bassa (Ivi, § XII).

Egli, come anche del resto il Saredo, che in un articolo su la condizione giuridica dei senatori non convalidati (*Legge*, Anno XXXVI, N. 1) sembrerebbe voler estendere illimitatamente il potere del Senato in sede di convalidazione, dimenticano che, pur fermata come unicamente vera la nostra teoria, non perciò si può dire che debba nel Senato stesso venir meno la facoltà sindacatoria riflettente la convenienza del decreto di nomina per ragione di dignità ed in genere la opportunità della medesima per ragione di tempo od altro, come quando, ad es., le nuove nomine, specie se fatte con carattere d'*informata*, tendano, anzichè alla legittima e necessaria rinnovazione dell'Alto Consesso, a sopraffarne la volontà od a neutralizzare gli effetti della opposizione sorta nell'altra Camera. Tal potere di sindacato, come bene avvertì il Codacci Pisanelli (Cfr. l'articolo citato, pag. 366), esiste a favore del Senato, non però in sede giurisdizionale, ma allorchè come Assemblea politica discuta esso pure gli atti e l'indirizzo del Governo, che dev'essere responsabile dei consigli dati alla Corona nell'esercizio di ogni sua prerogativa.

In questo senso intendiamo (ed avrebbe dovuto intendere specialmente il Pierantoni) che anche al riguardo della nomina dei senatori sia lecito rendere attuosa ed efficace la responsabilità ministeriale; ma sarebbe certo un esorbitare dalla lettera e dallo spirito della Costituzione il volersi spingere fino al punto di confondere con siffatto giudizio politico il giudizio di convalidazione, il quale non ad altro deve tendere che a verificare e riconoscere la legittimità dell'atto di nomina, e di conseguenza la qualità di senatore nel nuovo nominato.

(1) Tutto al più, gli avvenimenti seguiti potrebbero servire di ammonimento per stabilire intorno alla Corona, circa la nomina dei nuovi senatori, delle garantigie migliori di quelle che esistono tuttora, affidate come sono unicamente

Riteniamo pertanto che il Senato non abbia punto progredito, col sancire legislativamente una consuetudine parlamentare, che, di fronte ai più elementari principî di diritto stabilito, segna evidentemente un indirizzo oltremodo pericoloso.

Imperocchè, l'adozione dello scrutinio segreto, per tutti i casi di convalidazione, solo allora potrebbe togliere alla votazione quel carattere odioso di cui preoccupavasi lo Schupfer, quando non concorresse l'obbligo stabilito pel relatore d'indicare la unanimità o la semplice maggioranza della votazione favorevole seguita in seno alla Commissione: essendo appunto questa distinzione quella che può eventualmente determinare le accennate conseguenze ante-giuridiche (1).

Tanto più gravi poi, in quanto, se ben si considera, ha pur sempre un solido fondamento di ragione l'obbiezione che, nella ricordata seduta, fu mossa al riguardo dal senatore Municchi; il quale osservava non essere opportuno, allorchè la Commissione proponesse a semplice

all'arbitrario apprezzamento dei ministri, che in luogo di essere i *Consiglieri responsabili della Corona*, esercitano spesso in tal riguardo un vero potere personale insindacabile ed insindacato, di fronte ad essa come di fronte al Parlamento, onde la necessità frequente da parte di questo di tentare e conseguire l'usurpazione di quello stesso potere.

(1) È inutile, infatti, dissimularsi che il Senato, abbia inteso conservare, in materia di verifica di poteri, quelle facoltà esorbitanti che ha esercitato finora: se tale intendimento non risulta dalla discussione seguita nell'Assemblea (la quale non volle elevarsi fino alla questione dei limiti di quei poteri, che invece rimase latente forse per quello stesso consenso tacito che faceva appunto ritenere legittima la precedente consuetudine), ciò rilevasi da quanto diceva esplicitamente lo Schupfer nella sua relazione.

Odasi: « L'esame della validità delle nomine è ufficio, s'altro mai, delicato, potendosi risolvere in una questione di onorabilità. Certo, il Senato non si restrinse mai al modesto ufficio di accertare se qualcuno dei titoli richiesti dallo Statuto non esistesse, cosa questa che anche un semplice segretario avrebbe potuto compiere; ma, fin dalle prime, accampò ed esercitò il diritto di fungere, in certi casi, come giurì d'onore, e il diritto non gli può esser tolto. Perchè possa circondarsi d'ogni maggior prestigio, fa mestieri che i suoi membri siano superiori a qualunque eccezione per questo riguardo, e che gli sia lecito d'intervenire, anche correggendo gli errori, in cui il Governo, per mancanza di sufficienti informazioni, fosse caduto ».

L'affermazione del *preteso diritto* non poteva dunque essere più risoluta.

maggioranza la convalidazione, che se ne desse lettura in seduta pubblica, poichè in tal caso si troverebbero in migliori condizioni i senatori pei quali la Commissione non proponesse la convalidazione. E così è, infatti, perchè in tale contingenza, a tenore dell'articolo 103, 3° capoverso, la relazione è letta e discussa in Comitato segreto, ed il Senato delibera a scrutinio segreto, ammettendosi la enunciazione in seduta pubblica della deliberazione senatoria solo in caso che questa risulti favorevole alla validità della nomina, ed in ogni altro caso la semplice comunicazione al Ministro da cui il decreto è contrassegnato.

Nè la ritenuta ineleggibilità porterebbe veruna macchia al candidato, il quale, ciò malgrado, può continuare ad essere considerato quale uomo di alti meriti; mentre, data l'accennata consuetudine, è ben grave il caso in cui venga proposta in seduta pubblica la convalidazione a semplice maggioranza, tale formula appunto accennando ad indegnità del candidato, e quindi sottoponendolo al discredito con la eventuale determinazione del rigetto della nomina stessa (1).

Se adunque quella consuetudine voleva egualmente conservarsi, doveva almeno stabilirsi che in quest'ultimo caso la relazione non fosse letta in seduta pubblica e neppure stampata, come appunto proponeva il senatore Municchi, il quale giustamente riteneva inutile la pubblicità che si è invece voluta dare alle deliberazioni prese a semplice maggioranza sulle proposte convalidazioni dei senatori: così sarebbesi di certo evitato di rendere la condizione di questi ultimi peggiore di quella di coloro pei quali la deliberazione è negativa.

Da tutto ciò pertanto è lecito concludere che la nuova disposizione inserita nell'articolo 103 non può trovare il plauso di quanti meditano serenamente questo punto di diritto, che il Senato ha creduto risolvere senza vagliare prima a sufficienza la ragionevolezza o meno delle consuetudini che in precedenza lo regolavano.

(1) Contraria si manifestò al riguardo l'opinione del senatore Saredo nella seduta del 22 febbraio, già ricordata.

*
* *

All'incontro, è stata molto opportuna l'aggiunta esplicita fatta nell'articolo 104, per cui in nessun caso si potrà ammettere il senatore a prestare giuramento « prima che ne siano stati convalidati i titoli ». Disposizione che, a differenza di quella testè esaminata, corregge la consuetudine pessima, pure invalsa in Senato, di ammettere al giuramento nella seduta Reale i nuovi senatori nominati fra una sessione e l'altra, prima della convalidazione dei titoli, la quale poi poteva *nel fatto* mancare, come appunto talfiata mancò: mentre, secondo il nostro diritto costituito, all'ammissione per la prestazione del giuramento avrebbe dovuto precedere il riconoscimento della validità dei titoli, siccome implicitamente risultava anche dalla vecchia formula regolamentare, di recente confermata, per cui, « riconosciuta dal Senato la validità dei titoli presentati, il Presidente dichiara convalidata la nomina ed ammesso il nuovo senatore a prestare giuramento ».

Vero è, che vi è pure chi ritiene che il far precedere la verifica dei titoli al giuramento, ed in conseguenza all'assunzione delle funzioni per parte dei nuovi senatori, non sia conforme nè alla lettera nè allo spirito dello Statuto, in quanto, per lo meno, ciò « convertirebbe un semplice giudizio legale, il quale può soltanto togliere l'esercizio delle funzioni senatorie, in autorizzazione a tale esercizio » (1): e per costoro, quindi, la consuetudine invalsa dovrebbe sembrare perfettamente costituzionale. Nè è men vero, poi, che questa nuova aggiunta si connette direttamente ed immediatamente alla ingiusta interpretazione data dal Senato ai propri poteri in sede di verifica.

Non è lecito in ogni modo dubitare che, con la disposizione surriferita dell'articolo 92 del vecchio Regolamento, il Senato avesse inteso adottare la convalidazione della nomina come condizione essenziale e preliminare per l'esercizio del diritto, se non pure per l'esistenza della *qualità di senatore* nei rapporti coll'Assemblea:

(1) Cfr. MORELLI, op. cit., pag. 640.

epperò quella consuetudine non aveva ragione di essere, di fronte al disposto medesimo, indipendentemente dalla cennata interpretazione, che pure abbiamo senza reticenze condannata.

D'altronde, vuolsi piuttosto ritenere che la precedenza data alla convalidazione dei titoli sul giuramento (il quale è l'atto che conduce immediatamente all'esercizio delle funzioni senatorie) sia pienamente conforme allo Statuto. Chè se questo infatti attribuisce la nomina dei senatori alla regia prerogativa, conferisce invece al Senato il compito di accertare la esistenza delle condizioni costituzionalmente richieste per potere assurgere a quella carica: per cui, ove queste condizioni non esistano, il nominato non deve aver diritto di partecipare alle funzioni del Senato. Ma sono appunto le operazioni relative alla verifica dei poteri quelle che conducono allo accertamento di codesti requisiti: epperò, avanti che quella verifica si compia, non dev'essere consentita la prestazione del giuramento, la quale immette senz'altro nell'esercizio delle funzioni senatorie e dà diritto a godere delle prerogative alle medesime annesse.

Riteniamo perciò sia stata opportuna l'aggiunta fatta allo scopo di eliminare ogni equivoco, e di evitare la possibilità che quella consuetudine abbia a ripetersi.

* * *

Tali, in sostanza, sono le principali riforme che il Senato ha creduto opportuno d'introdurre nel proprio Regolamento interno. Su di esse molte altre osservazioni sarebbonsi potute ancora fare, se i limiti consentiti ad un semplice articolo illustrativo non ce ne dovessero distogliere.

Basta, in ogni modo, quanto abbiamo detto per farci ritenere che, se dobbiamo da un lato deplorare la persistenza del Senato in un indirizzo sommamente pericoloso, quale può essere quello che consente qualunque indagine sulla onorabilità morale dei membri nuovamente chiamati a far parte dell'Assemblea, d'altronde la maggior parte delle riforme introdotte debbono rallegrarci, siccome quelle che servono a dimostrare come il Senato italiano, checchè si pensi in contrario, abbia pur tuttavia « vitalità, efficienza, potere di svilupparsi e di progredire, volontà di mettersi in grado di compiere

convenientemente la sua funzione legislativa »: pregi questi, che « non si dimostrano che da corpi i quali ne sono dotati » (1).

Ciò è segno di risveglio, e per un momento potrebbe giustamente affidare alla speranza della futura resurrezione del più Alto Consesso dello Stato, con vantaggio di un più retto funzionamento delle nostre politiche istituzioni.

I tempi lo diranno.

Sassari, addì 3 maggio 1900.

ANTONIO FERRACCIU.

(1) Queste parole ci permettiamo di ricordare da un articolo recentissimo dell'esimio prof. Arangio Ruiz sullo stesso argomento, che ci venne fatto di leggere proprio nel mentre stavamo per rimettere le bozze di questo nostro (Cfr. *Le recenti modificazioni al Regolamento interno del Senato*, nella « Rivista di Roma », anno IV, 22 aprile 1900, p. 338).

Le ricordiamo, sia perchè ci riconducono ad un concetto da noi analogamente accennato altrove rapporto alla composizione attuale del nostro Senato, cui non vorremmo elettivo, non ostante le opinioni in contrario senso espresse da insigni giuristi e pubblicisti autorevoli; sia, soprattutto, perchè desse si conettono a quegli stessi concetti contenuti nel presente articolo, nei quali sostanzialmente ci siam trovati d'accordo col chiarissimo professore di Modena, abbenchè egli vi sia pervenuto per diverse e talora opposte ragioni: delle quali, certo, avremmo tenuto il debito conto, se non ci fosse accaduto di avere, troppo tardi, visione del suo pregevole articolo.