

IL SENATO IN CRISI?

Ho sempre creduto e credo interesse di primo ordine per il paese che l'autorità del Senato sia mantenuta altissima.

GIOVANNI GIOLITTI.

Discorso al Senato. Tornata 25 maggio 1892.

Da qualche tempo, e su riviste e su giornali, in articoli più o meno meditati, d'autori più o meno competenti, ferve una disputa sulla crisi della nostra vita politica (1), e fra i tanti argomenti dibattuti vi è quello della decadenza del Senato; in proposito si è parlato di inerzia e di torpore, si è proposto da chi una riforma funzionale, e da altri perfino la soppressione.

Non profitterò dell'occasione per far passare su queste pagine col pretesto dell'attualità un articolo d'erudizione sull'elegante argomento. Tutt'altro. Anzi non per smania d'originalità, ma per profondo convincimento, prescindendo il più possibile dalle affermazioni altrui, mi limiterò ad esporre brevi considerazioni che la nostra storia ci addita e che la dottrina giuridica e politica moderna spiega e giustifica.

* * *

Sulle ragioni a sostegno della necessità d'una seconda camera in una forma di governo costituzionale come la nostra, non è d'uopo omai insistere stantechè in proposito nessuna disputa si agita nè nella dottrina nè nei dibattiti della politica militante; tuttavia, poichè appunto nelle supreme ragioni del sistema bica-

(1) Conf. special. ARCOLEO G. *Alla ricerca d'un partito*. Rassegna Contemporanea Vol. I; LUCIFERO A., *Saggio di diagnosi politica*, id. id; ARCOLEO G. *Organizziamo lo stato*, Vol. III; CONTI E. *Per formare un nuovo partito*, id. vol. VIII.

merale trovano radici altresì le ragioni e i criteri di base della costituzione e del funzionamento delle due assemblee legislative, volendo riannodare ad un punto di partenza razionale e positivo le seguenti considerazioni sulla crisi attuale del Senato è giuoco-forza tenere presenti le ragioni e i criteri anzidetti. Ciò non pertanto non vuolsi per nulla esorbitare dai limiti d'un breve esposto pratico, una analisi rapida su alcuni rimedi che la politica, intesa come arte di governo, secondo il concetto aristotelico, suggerisce per assicurare un normale ed efficace funzionamento della nostra camera alta.

Realmente tale funzionamento fa difetto? Ed in caso affermativo quali sono i correttivi da adottarsi? Le due domande abbracciano intera la grave questione dell'influenza che esercita e che dovrebbe esercitare il Senato nel nostro ordinamento politico: d'essa questione pratica ci limitiamo per ora al lato più pratico. Abbandonando pel momento tutte le ragioni che giustificano l'esistenza d'una seconda camera in genere e del Senato nostro in particolare, prescindendo da tutte le considerazioni sui compiti vari affidati alla nostra camera vitalizia, si ponga mente a quella sua attività massima, che esplica o, per meglio dire, che dovrebbe esplicare come organo del potere legislativo e subito si scorge che, il Senato ha una missione tutta particolare, che gli deriva dalla stessa sua composizione, la missione cioè di perfezionare dal punto di vista della tecnica legislativa, non semplicemente dal lato formale, ma eziandio dal sostanziale, l'opera elaborata dalla assemblea elettiva. Come giustamente osservava il compianto senatore Lampertico, quando il deputato va a deporre la pallottola nell'urna si conforta bene spesso nel pensiero che alle imperfezioni della legge rimedierà *la sapienza del Senato*: è l'espressione dell'uso. E molte volte questo è l'augurio che ad alta voce non si peritano di esprimere gli stessi ministri. E il nostro Senato non è venuto meno a tanta fiducia: la sua storia ricorda la lotta sostenuta per ben sedici mesi sul progetto pel macinato, l'opposizione al progetto sugli abusi dei ministri dei culti, la deliberazione che portò alla norma per la quale la creazione dei ministeri deve farsi per legge, e poi tutta la lunga serie dei progetti emendati. Onde può ripetersi ciò che scrisse un giorno Luigi Luzzatti, il Senato italiano ha avuto momenti

di gloriosa resistenza segnatamente nella finanza che contribuì a salvare.

Quest'opera di controllo e di revisione legislativa è oggi dal Senato effettivamente compiuta? Non interamente, ma la responsabilità non è tutta sua: parte è del governo che ne strozza l'azione (1), parte dello stesso Senato che da una parte non sa e non vuole reagire contro il governo, dall'altra che non porta nei dibattiti legislativi quella energia e quel concorso che varrebbero a mantenergli il prestigio e a dare all'opera sua assai maggior valore.

Questo lo stato di fatto. Come provvedervi? I rimedi sono vari: pel momento, dato che la necessità d'una riforma organica del Senato non è sentita e voluta dalla pubblica opinione, è più opportuno adottare quelli i quali, rispettando le norme della legislazione vigente valgono a renderne l'azione quale è voluta dalle esigenze scientifiche e pratiche, del regime costituzionale rappresentativo.

* * *

D'essi rimedi, affinché l'opera di revisione legislativa sia efficace, non è qui il caso di offrire una classazione. Ne citerò tre soltanto, sempre per rimanere in un campo strettamente pratico.

Anzi tutto sarebbe opportuno che il governo nel proporre al Re le persone da nominarsi a far parte della Camera vitalizia cercasse d'aprire l'adito alle giovani energie. E' vero che lo statuto sancisce il limite dei quarant'anni, ma questo limite di età non dovrebbe considerarsi stabilito per casi eccezionali, come quello del codice civile in materia matrimoniale; in questi ultimi tempi le nomine a Senatore hanno condotto in Senato ottimi elementi, ma non giovani energie. La media dell'età dei senatori, al momento della loro nomina, entrati in Senato nell'ultimo decennio, è sui sessant'anni. E ciò è causa non solo di

(1) Troppo lunga sarebbe la citazione di tutte le proteste del Senato contro la consuetudine del governo che lo costringe ad un esame affrettato dell'opera della Camera dei deputati e gli impedisce l'esercizio del suo diritto d'emendamento.

indebolimento grave pel presente, ma anche di pericolo per l'avvenire in quanto le nobili tradizioni della Camera vitalizia rischiano di venir meno e ciò che è ancor più doloroso non per atto volontario e riflesso, ma per fatale incoscienza.

In seconda linea occorre che il numero dei senatori non sia tanto basso, come lo è da qualche tempo a questa parte: sono già anni infatti che il numero dei membri del Senato è inferiore a 350. Nel penultimo decennio la statistica ricorda che il numero dei senatori variò da 400 a 460, numero conveniente di fronte a quello dei membri della camera elettiva. E ciò appare ancora più evidente quando si ponga mente che di 350 senatori circa 300 hanno oltrepassato i sessant'anni, età nella quale i viaggi riescono faticosi, gravosa la partecipazione alle adunanze dell'assemblea, alle sedute degli uffici, delle giunte, e più frequenti sono le malattie e le indisposizioni. E il danno di forti assenze non è soltanto in quella diminuzione di prestigio che deriva da veder discutere ed approvare le leggi da venti o trenta individui, ma si riverbera anche sul contenuto della stessa legislazione: infatti le relazioni sui progetti di legge, come osservava di recente il Senatore Marazio (1) al presente, causa la scarsissima frequenza dei senatori agli uffici, restano concentrate in pochissime mani, e non possono che esprimere il parere della sola giunta; mentre altrimenti si presenterebbero alla pubblica discussione, con un largo ed autorevole consenso di opinioni.

* * *

Infine un terzo provvedimento necessario per la vitalità del Senato, e in particolar modo per l'esercizio della sua funzione legislativa, deve ricercarsi nella migliore selezione degli elementi cosiddetti tecnici, ossia di quegli elementi che possono contribuire efficacemente alla formulazione delle leggi dal punto di vista formale e sostanziale.

E questi elementi sono quelli che possono penetrare in Senato per mezzo delle categorie riservate ai funzionari dello stato. L'affermazione fino a qualche anno fa sarebbe apparsa non con-

(1) A. MARAZIO, *Del governo parlamentare italiano*, pag. 58.

forme alle esigenze della esperienza e della dottrina: se nonchè la speculazione positiva delle finalità tanto dell'una quanto dell'altra hanno fatto scartare molte affermazioni prima accettate senza di scussione, ma che al saggio d'una critica basata su dati di fatto hanno dimostrato la loro inconsistenza, e sono apparsi pregiudizi o per meglio dire esagerate conseguenze dei principi che ci hanno liberati dell'antico regime. Si è perciò che questo punto merita un breve esame.

Delle 24 categorie contemplate dall'art. 33 dello statuto parecchie sono costituite da funzionari dello stato; così prescindendo sia dai ministri, sia dai membri del consiglio superiore dell'istruzione e delle accademie, che pur sono tali in virtù di regio decreto, vi sono i prefetti, gli alti diplomatici e i membri del consiglio di stato e della corte dei conti, gli ufficiali generali di terra e di mare e gli alti magistrati.

Alcuni scrittori in passato hanno ravvisato in ciò un serio inconveniente, e il loro giudizio fu esagerato anche di recente da qualcuno il quale giunse ad affermare che la burocrazia centrale ha quasi monopolizzato l'accesso al senato a danno del censo. A parte che in fatto l'affermazione è errata in quanto le statistiche provano il contrario, sta in diritto che male sarebbe se fosse altrimenti: quali garanzie per un'efficace cooperazione alla vita dello stato offre un ricco censito solo perchè tale, in confronto d'un individuo che entra in Senato pel titolo d'aver servito il paese almeno per trent'anni e d'essere pervenuto ai maggiori gradi d'una gerarchia attraverso una serie di concorsi, di esami, di prove, di scelte?

Un esame imparziale del passato della nostra Camera vitalizia conferma le conclusioni della scienza costituzionale più moderna, la quale in vista delle funzioni massime del Senato non dissuade punto l'esecutivo dallo scegliere i senatori fra le suddette categorie anzi precisamente lo consiglia.

E ciò è tanto fondato ch'io accetto la recente conclusione della dottrina che per via d'interpretazione vuole ammessi in Senato anche i capi dei servizi delle nostre amministrazioni centrali. Nei precedenti parlamentari si ricordano parecchie nomine di direttori generali all'ufficio di Senatore: la consuetudine fu troncata nel 1870 allorquando furono nominati i tre direttori

generali Alfurno del ministero del Tesoro, Foschi dell'interno e Barbavara di Gravellona delle Poste; in quella circostanza il senato, dopo avere concluso che i direttori generali potevano assimilarsi alla categoria degli antichi intendenti generali, convalidò la nomina soltanto del terzo, perchè titolare d'un ufficio istituito per legge. A parte il fondamento della seconda parte della deliberazione del Senato, sulla quale vi sarebbe assai da discutere, basta qui il riaffermare che l'inclusione degli anzidetti elementi nelle *inforate* senatorie non sarebbe un fatto nuovo, ma il ritorno ad una pratica abbandonata vuoi pel pericolo d'un rifiuto di convalidazione da parte del Senato, vuoi pel già soverchiante numero di domande con le quali i deputati e gli ex deputati sono andati opprimendo il governo per entrare nella camera vitalizia.

* * *

Pel ritorno alla pratica del passato molte sono le ragioni in favore: i capi di servizio delle amministrazioni centrali, e cioè i segretari generali, posseggono meglio di ogni altro l'esperienza amministrativa acquistata in una lunga carriera a servizio dello stato, conoscono tutti gli ingranaggi ministeriali, tutte le difficoltà e le esigenze dell'applicazione concreta delle leggi. Inoltre, come si sa, ormai che è ridotta a zero l'iniziativa parlamentare ed è rimasta quasi padrona del campo l'iniziativa ministeriale, chi è che raccoglie gli elementi di questa iniziativa, che redige i progetti, che stende le relazioni? per l'appunto gli alti funzionari dei ministeri, quei medesimi che poi sono pronti a preparare i discorsi dei ministri alla vigilia delle discussioni parlamentari, a correggere le bozze dei resoconti stenografici della Camera o meglio a compiere vere trasformazioni delle più o meno felici improvvisazioni dei membri del governo allo scopo di renderle conformi alle esigenze della realtà, del servizio, e perfino dell'ortodossia politica.

Inoltre i segretari generali e i direttori generali sono da tutto il nostro ordinamento amministrativo pareggiati in prerogative, stipendi, onori a quelle persone medesime che sono contemplate dalle categorie dello statuto relative agli alti funzionari: essi sono pari infatti ai consiglieri di Cassazione, ai prefetti, ai mem-

bri del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, etc. L'assimilazione quindi per via d'interpretazione analogica, già applicata come vedemmo prima del '70 sulla base della categoria 16 e adoperata per le altre categorie, così ad esempio per i membri dell'accademia dei Lincei, della Camera, etc, per l'avvocato generale del Tribunale Supremo di Guerra e marina, etc. sarebbe più che giustificata.

Ed ancora; la stessa assimilazione che si imporrebbe per la nomina di detti funzionari (1) a senatori costituirebbe una garanzia della loro idoneità: infatti supponendo che l'assimilazione continuasse a farsi alla categoria 16^a i segretari generali e i direttori generali non potrebbero essere nominati senatori che dopo sette anni, ossia dopo un periodo di tempo nel quale hanno avuto modo di dimostrarsi atti a dirigere un intero servizio, hanno acquistato e goduto la fiducia di almeno in media quattro ministri.

Ed infine, in questo momento in cui tanto si parla d'uguaglianza di suffragio politico, d'uguale rappresentanza di tutte le classi sociali, perchè soltanto la classe numerosa dei funzionari deve rimanere esclusa dal Parlamento, questa classe composta di quella borghesia che raccoglie il maggior numero di forze intelligenti del paese, la maggiore quantità d'energia per la vita dello stato? perchè si devono preferire agli elementi presumibilmente migliori di questa classe coloro che non hanno altro merito che di possedere tremila lire di rendita?

Non pongo neppure per un istante la considerazione della opportunità di un compenso morale per la burocrazia: pure essendo convinto che essa nel nostro paese non sia quella cancrena contro la quale ordinariamente si strepita, non credo che si possa parlare di benefici per una classe sociale quando sono in giuoco ben più alti interessi, ossia le finalità d'un supremo organismo, come il Senato: pongo soltanto la questione giuridica e politica nell'interesse del Senato medesimo.

(1) Bene inteso assimilazione limitata ai segretari generali e direttori generali, e non già anche a vice direttori generali, a direttori superiori, a ispettori generali, centrali, etc.

* * *

Contro queste affermazioni pare cozzino le altre del senatore Pierantoni il quale scrisse che le sedute del Senato sono povere sempre per il numero dei presenti, perchè gli ambasciatori, i magistrati, gli ufficiali generali di terra e di mare, la maggior parte dei professori, i prefetti debbono attendere agli uffici loro, onde la cosa pubblica si agita fra gli ufficiali dello stato che hanno sede nella capitale e i pochi senatori viventi in Roma, salvo le brevi apparizioni di alcuni censiti nel Palazzo Madama. L'obiezione in parte è giusta, ma specialmente in questi ultimi tempi si ebbero molte lodevolissime prove in contrario. Inoltre bisogna considerare da un lato che molte persone entrate per quella categoria il giorno che lasciano il servizio possono consacrarsi completamente all'esercizio degli uffici di senatore, dall'altro non bisogna dimenticare che l'assenteismo è costituito da percentuali ancor più rilevanti offerte dagli ex deputati legati ai luoghi d'antica battaglia da cariche varie nei comuni, nelle provincie, negli istituti di beneficenza, etc. e dei ricchi censiti che in genere considerano l'ufficio di senatore nè più nè meno che come ogni altra soddisfazione loro procurata dal vistoso patrimonio.

Ma anche mettendo a parte tutto questo, l'obiezione dell'assenteismo dei senatori funzionari viene meno nei segretari generali i quali non solo prestano servizio in Roma ma anche andando in pensione sono soliti a fissare la loro dimora nella capitale cui sono legati da antiche consuetudini di vita. Nè maggiore fondamento ha un'altra possibile obiezione, quella degli inconvenienti derivati dal rapporto gerarchico: difatti anche a prescindere dalla considerazione che le norme della incompatibilità non possono più principalmente fondarsi, come si esagerò in passato, sul criterio del rapporto gerarchico data la configurazione giuridica del pubblico ufficio e le molteplici garanzie che tutelano l'indipendenza del funzionario, è indiscutibile che fra le persone designate nelle categorie dell'art. 33 dello statuto ve ne sono di quelle a ben più immediata soggezione (se non giuridica, almeno di fatto) del potere esecutivo, e prima di ogni altro i prefetti.

Un pericolo piuttosto esiste, ed è che il Governo possa essere tentato a continuare con le nomine a senatore ciò che va facendo con le nomine a consigliere di stato o della corte dei conti: infatti è invalso ormai l'uso, o, per meglio dire, l'abuso, che i ministri dell'interno e del tesoro, considerando rispettivamente quei due corpi come loro feudi, ne conferiscano, con l'acquiescenza inesplicabile dei colleghi di gabinetto, il beneficio ai funzionari dei rispettivi dicasteri, talora a titolo di compenso per lunghi e segnalati servizi, talora anche allo scopo di sbarazzarsi d'individui inetti o fastidiosi o amministrativamente pericolosi.

* * *

Ma ciò premesso d'una riforma contemporaneamente deve lo stesso governo farsi promotore, cioè di una riforma della legge elettorale sul punto che apre l'accesso della Camera dei deputati ai medesimi direttori generali. È vero che essi vi penetrano di straforo, ma una volta ammesso il principio d'incompatibilità, ogni tolleranza in contrario deve essere impedita. Nonostante il logico principio che in caso di connessione di due uffici, ad uno solo dei quali è attribuita l'ineleggibilità dell'uno, devono prevalere su quelle di eleggibilità dell'altro, non potendo la qualità negativa dell'ineleggibilità essere sanata dalla qualità positiva della eleggibilità, troviamo che la Camera convalidò le elezioni di molti direttori generali pel solo fatto d'appartenere al consiglio superiore di sanità o della pubblica istruzione o dei lavori pubblici o delle miniere. E così entrano alla Camera il direttore generale della marina mercantile Randaccio perchè membro del consiglio superiore di sanità, l'ispettore del genio civile Valsecchi perchè membro del consiglio dei lavori pubblici, il generale Torre direttore generale della leva, e il generale Sani direttore generale dei servizi amministrativi del ministero della guerra, il direttore generale d'agricoltura Miraglia perchè membro del consiglio superiore di sanità, il direttore generale della marina mercantile Comandù perchè membro del consiglio di sanità, il direttore generale dell'amministrazione civile del ministero dell'interno Bertarelli perchè membro del consiglio di sanità, il direttore generale delle strade ferrate e poi direttore generale delle opere

idrauliche Tedesco perchè membro del consiglio superiore dei lavori pubblici.

È vero — come si disse — che oggidi la ragione fondamentale della incompatibilità, cioè la suggezione gerarchica s'è molto attenuata per lo sviluppo del concetto moderno d'ufficio pubblico, ma finchè il legislatore vuole esclusi dalla Camera i funzionari dei ministeri, non è lecito che alcuni pochi di essi riescano ad eludere la legge attraverso una interpretazione assurda di mera tolleranza.

Tali concetti, semplicemente indicati meriterebbero ampio sviluppo: ma i limiti d'un articolo e il proposito di voler raccogliere soltanto elementi d'ordine pratico giustificheranno il semplice accenno: qui altro non si è avuto di mira, che di portare, fervendo un'elevata polemica, un modesto contributo di considerazioni suggerite dalla storia della nostra vita parlamentare e dalle nuove orientazioni della scienza del diritto pubblico.

P. ATENOLFI.

Quest' articolo era già stampato quando ci è giunto la triste notizia della morte del senatore Pasquale Atenolfi. Abbiamo creduto di pubblicare lo stesso questo scritto, poichè se è scomparso l' autore, il problema da Lui affrontato resta e s' impone.