

Il presente scritto apparirà come saggio introduttivo al volume dei Discorsi parlamentari di Giorgio Arcoleo, nella collana dell'Archivio storico del Senato della Repubblica, ed. il Mulino, 2005.

GIORGIO ARCOLEO, UN COSTITUZIONALISTA IN PARLAMENTO

di Tommaso Edoardo Frosini

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari)

1. Un breve ritratto

Giorgio Arcoleo nacque a Caltagirone, in provincia di Catania, il giorno di ferragosto del 1848. Rimasto da bambino orfano di padre, venne cresciuto ed educato dalla madre, Benedetta Alessi. Compì gli studi liceali nella natia Caltagirone per poi trasferirsi a Napoli, dove si iscrisse alla Facoltà di giurisprudenza ma frequentò soprattutto la Facoltà di lettere, ed in particolare le lezioni che Francesco De Sanctis teneva dalla cattedra di Letterature comparate. Ed è così che, nonostante la laurea conseguita in giurisprudenza, gli interessi di Arcoleo furono inizialmente letterari, grazie all'influenza che il magistero di De Sanctis aveva esercitato su di lui¹. E' nota, e da tutti rievocata, la vicenda della prima pubblicazione di Arcoleo, dedicata alla maschera di Pulcinella e intitolata *Un filosofo in maschera*². Nata come componimento per un'esercitazione accademica presso il cenacolo degli allievi del De Sanctis, venne da quest'ultimo apprezzata al punto da volerla pubblicare sulla *Nuova Antologia* (agosto 1872) con una presentazione dello stesso De Sanctis, nella quale si evidenziavano i pregi del saggio e le qualità letterarie del giovane autore. Valga questo passaggio: "Il Pulcinella innanzi al signor Arcoleo si era subito svaporato in una vuota generalità [...] Non fu più un individuo, fu un simbolo, il nome proprio del comico preso nella sua generalità, un Pulcinella sfumato tra vapori del cervello [...]. Che copia di idee e d'immagini! che facilità di movenze e di

¹ Come testimonia lo stesso Arcoleo nel saggio *Francesco De Sanctis. L'eloquenza nell'Ateneo*, ora nel volume G.Arcoleo, *Opere*, a cura di G.Paolucci di Calcoli Barone e A.Casulli, vol.I, *Studi e profili*, Mondadori, Milano 1929, pag.269 ss.

² La si può leggere in G.Arcoleo, *Opere*, vol.I, *Studi e profili*, cit., pag.59 ss.

rapporti! quale moto continuo e rapido di discorso, sì che non ti arresti mai, mai non stagni! Ti senti in presenza di un ingegno non ordinario”.

Che il magistero di De Sanctis abbia significativamente influenzato Arcoleo non v'è dubbio; come è stato esattamente scritto, “[egli] mantenne nella sua genuinità di ispirazione il carattere fondamentale dell’insegnamento desanctisiano, e cioè il metodo storicistico, ma di uno storicismo collegato piuttosto ai fatti che alle idee, più incline al positivismo che all’idealismo. Egli applicò questo metodo alla trattazione dei problemi giuridici e politici”³. E proprio con riferimento a questo ultimo aspetto, cioè quello relativo ai problemi giuridici e politici, vale la pena ricordare come De Sanctis proprio negli anni in cui Arcoleo frequentò le sue lezioni, in particolare l’anno accademico 1873-'74, dedicò il corso universitario a Mazzini e alla scuola democratica, in cui teorizzò la sua concezione sulla democrazia ideale e reale, cogliendone la trasformazione in atto nella fine del secolo: “La nuova democrazia mette a base della sua dottrina non l’individuo ma l’associazione, l’essere collettivo”⁴. Sprigionando così una certa idea di Costituzione e del diritto costituzionale, che non deve aver lasciato indifferente l’allievo.

L’impegno di Arcoleo proseguì, per allora, negli studi letterari con una serie di scritti⁵ e anche con l’insegnamento di letteratura italiana presso un liceo privato napoletano; a queste attività si aggiunse poi la collaborazione, sotto pseudonimo di Omega, alla rubrica teatrale del “Piccolo”.

³ Così V.Frosini, *Giorgio Arcoleo giurista e politico*, nel volume degli *Annali 80*, “*Arcoleo settant’anni dopo: Stato Politica Diritto*” (Atti del convegno tenutosi a Catania e Caltagirone l’1, 2 e 3 ottobre 1984), Galatea, Acireale 1986, pag.12 (ora anche in Id. *La coscienza giuridica. Ritratti e ricordi*, Giappichelli, Torino 2001, pag.102).

⁴ Citazione tratta da F.De Sanctis, *La scuola liberale e la scuola democratica*, a cura di F.Catalano, Laterza, Bari 1954, pag.391; ma v. ora la raccolta degli articoli che De Sanctis scrisse per la rivista *Diritto* nel 1877 e 1878: Id., *La democrazia ideale e reale*, a cura di G.M.Barbutto, Alfredo Guida, Napoli 1998.

⁵ Leggili nel vol. G.Arcoleo, *Opere*, vol.I, *Studi e profili*, cit., *ivi*, pag.69 ss., v. specialmente il lungo e denso saggio su *Letteratura contemporanea in Italia*. Sull’attività di Arcoleo letterato, cfr. la biografia di A.Casulli *Giorgio Arcoleo*, Enrico Voghera, Roma 1913, spec. pag.31 ss. e, di recente, il contributo di P.M.Sipala, *Giorgio Arcoleo, letterato “perduto”* [con riferimento all’esclamazione pronunciata da Francesco De Sanctis ministro della pubblica istruzione al momento della firma del decreto di nomina di Arcoleo professore di diritto costituzionale nell’Università di Napoli: “Ecco un uomo che si perde!”, perduto alle lettere], nel volume degli *Annali 80*, cit. pag.83 ss.

L'anno di svolta, per così dire, fu il 1877.

E' di quell'anno, infatti, la sua prima monografia di diritto pubblico dedicata a *Gli equivoci nelle forme rappresentative*. L'anno successivo ne pubblicò una seconda: *Il Senato moderno*. E poi a seguire, di anno in anno: *Riunioni ed associazioni politiche (Note all'Art.32 dello Statuto)* (1879); *Il Bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare* (1880); *Il Gabinetto nei governi parlamentari* (1881), che gli valse il premio dell'Accademia Reale di Napoli per la migliore monografia di diritto pubblico; *Le inchieste parlamentari* (1883). Ed ancora: gli *Appunti di diritto costituzionale* (1888), che diventeranno successivamente prima il volume di *Diritto costituzionale. Lezioni dettate nell'Università di Napoli* (1902) e poi troveranno definitiva sistemazione nel manuale *Diritto costituzionale. Dottrina e storia* (1907). Ma di questi, e altri scritti di diritto pubblico, ci occuperemo in maniera approfondita più avanti.

Dopo la vittoria concorsuale per la cattedra di Diritto costituzionale raggiunta in tre concorsi (Parma, Palermo e Napoli), e ottenuto l'insegnamento presso l'Università di Napoli, Arcoleo si candidò, nel 1882, a deputato per il terzo collegio di Catania (Caltagirone); non riuscì, anche perché gli furono contestati 200 voti. Nelle successive elezioni, nel luglio del 1885, risultò eletto, sempre nello stesso collegio, con un risultato quasi unanime: 7773 voti su 7811 votanti. Durante il mandato parlamentare assunse anche incarichi di governo, prima come sottosegretario all'Agricoltura e commercio nel 1891, alle Finanze nel 1896 e poi agli Interni nel 1898. Lasciata la Camera dei deputati in segno di protesta contro il decreto Pelloux (repressivo della libertà di stampa), e a seguito dello scioglimento che ne seguì nel 1900, e dopo aver tragicamente perduto la vista, ritornò in Parlamento nel 1902, nominato senatore del Regno quale appartenente alla categoria terza prevista dall'articolo 33 dello Statuto (i deputati, dopo tre legislature, o sei anni di esercizio). Dell'impegno come parlamentare, deputato elettivo prima e senatore vitalizio poi, analizzeremo più avanti gli aspetti più significativi esaminando i discorsi che pronunciò alla Camera e soprattutto al Senato. In quest'ultima Assemblea fu relatore,

tra l'altro, dell'importante progetto di riforma del Senato, che è ricordato con il suo nome.

Giorgio Arcoleo morì a Napoli il 7 luglio 1914.

2. *Gli opposti sentieri del costituzionalismo siciliano*

Sebbene abbia studiato a Napoli, e in quella Università tenne per quasi quaranta anni la cattedra di Diritto costituzionale, Arcoleo lo si deve annoverare come costituzionalista siciliano. Non certo per ridurre o provincializzare il suo insegnamento, al contrario per valorizzare il suo metodo e il suo sentimento costituzionale. Che la Sicilia in quegli anni, a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento, sia stata un autentico laboratorio di diritto costituzionale è indubbio; mi limito qui a ricordare un fantastico *poker*: Giorgio Arcoleo, Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano, per tacere di altri non meno rappresentativi (quali, per esempio, Emerico Amari, Gaetano Arangio Ruiz, Carmelo Caristia, Angelo Majorana⁶). Costituzionalisti nati in Sicilia e vissuti fuori dall'isola – tutti e quattro si trasferirono e insegnarono "in continente", a Napoli il solo Arcoleo gli altri tre alla Sapienza di Roma – ma che seppero e vollero mantenere un legame fortissimo con la Sicilia (e non solo politico-parlamentare: sebbene, Arcoleo, Mosca e Orlando furono tutti e tre eletti deputati in collegi elettorali siciliani⁷). Di loro si può dire: *fibra sicula, anima italiana*.

Certo, il costituzionalismo siciliano non è solo per nascita ma soprattutto per appartenenza. Appartenere cioè a quell'Isola a cui spetta il primato nello sviluppo delle istituzioni costituzionali e rappresentative: il Parlamento siciliano, infatti, è stato il primo a sorgere nella storia moderna d'Europa, precedendo persino il Parlamento inglese di Simone di Montfort. Appartenere a quell'Isola che aveva attraversato i

⁶ Per una sintetica messa a punto dei costituzionalisti siciliani nella seconda metà dell'Ottocento, v. G. Menotti De Francesco, *Angelo Majorana e i giuspubblicisti siciliani*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n.1, 1940, pag.17 ss.

⁷ Sull'attività parlamentare di Gaetano Mosca e di Vittorio Emanuele Orlando, v. ora pubblicati, a cura del Senato della Repubblica, i rispettivi discorsi parlamentari: G. Mosca, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di A. Panebianco, il Mulino, Bologna 2003; V.E. Orlando, *Discorsi parlamentari*, con un saggio di F. Grassi Orsini, il Mulino, Bologna 2002.

tempestosi eventi della rivoluzione del '48, della restaurazione borbonica, dell'impresa dei Mille, dell'annessione al Regno d'Italia, delle delusioni delle speranze autonomistiche e della rivolta palermitana del 1866⁸. Appartenere a quell'Isola che aveva prodotto un ceto intellettuale che, fra il 1830 e il 1850, era andato "formandosi una coscienza di respiro europeo", come scrive Rosario Romeo ne *Il Risorgimento in Sicilia*. E ancora, dal punto di vista del costituzionalismo, appartenere a quell'Isola che la Costituzione del 1812 aveva richiamato alla ribalta della scena storica, attribuendole un nuovo compito di costruzione politica, e ponendola a contatto e a confronto con le forze irrompenti della borghesia liberale⁹. E che il fallimento dell'esperienza costituzionale del 1812 aveva lasciato in eredità, nell'Isola e presso gli isolani, il senso orgoglioso dell'appartenenza alla "nazione" siciliana, la fede nel principio rinnovatore della libertà, la suggestione esercitata dal modello politico e civile della Gran Bretagna.

E' in questo clima, e attraverso queste esperienze, che nasce e cresce il costituzionalismo siciliano della seconda metà dell'Ottocento. Arcoleo, Mosca, Orlando e Romano trovano nella Sicilia non solo il luogo geografico di nascita ma quella certa idea di costituzionalismo, che poi si svolgerà, per ognuno di loro, su opposti sentieri. Anche l'idea di Parlamento e parlamentarismo è insita nella loro sicilianità. Lo dice Vittorio Emanuele Orlando all'Assemblea Costituente nella seduta del 21 marzo: "Perché parlamentare, questo sì, mi sento. Vi contribuisce forse l'essere io nato in Sicilia, in quella Sicilia che vanta il primo Parlamento della storia, superando la stessa Inghilterra. La prima ammissione dei delegati delle città nella

⁸ Su questi eventi, v. le appassionante e lucide pagine di G. Arcoleo, *L'anima della Rivoluzione siciliana*, ora in Id., *Opere*, vol. II, *Uomini e tempi*, Mondadori, Milano 1932, pag. 3 ss.; *ivi*, pag. 21, la seguente affermazione: "Nessun popolo [come il siciliano] ha mostrato tanto impeto di ribellione e tanta saviezza politica. E' virtù etnica, che tempera eccessi e difetti. Ha fulmineo lo scatto, tenace il proposito: – rispetta la gerarchia, non tollera la prepotenza: – ambisce la gloria, ma affronta il sacrificio: – ama l'indipendenza, ma vuole un governo: – è religioso, non clericale: – pronto alla rivoluzione, vuole una costituzione. Megalomane sia pure, perché l'ampiezza degli orizzonti e del mare che ne circonda impedisce le minute visioni e suscita l'istinto della grandezza e l'ideale di una patria che prevalga oltre i limiti del territorio".

⁹ Su cui v. il famoso saggio di L. Palma, *La Costituzione siciliana del 1812*, in *Nuova Antologia*, II-III-IV, 1894; e il volume di E. Sciacca, *Riflessi del costituzionalismo europeo in Sicilia (1812-1815)*, Bonanno, Catania 1966.

curia del Re, che si aggiunsero ai prelati e ai baroni, avvenne nel Parlamento di Sicilia su convocazione di Federico II attraverso il suo grande Cancelliere, Pier delle Vigne, fin dal 1240. Il primo Parlamento inglese, quello detto di Simone di Montfort, che ammise i mercanti e i negozianti, è del 1265. E lo mantenemmo più a lungo di tutti gli altri Stati d'Europa, salvo, naturalmente, l'Inghilterra, perché il Parlamento di Sicilia ininterrottamente visse e la sua autorità fu efficiente fino ai primi decenni del 1800". Lo scrive sempre Orlando nella presentazione dei suoi scritti di *Diritto pubblico generale* del 1940: "Solo la Sicilia avrebbe potuto vantare un diritto pubblico, una sua costituzione secolare di carattere rappresentativo, che aveva avuto sviluppi singolarmente analoghi a quelli della costituzione inglese; ma la malvagia follia dei Borboni aveva queste gloriose tradizioni interrotte brutalmente con l'atto fedifrago dell'8 dicembre 1811 con cui furono insieme soppresse la indipendenza e la costituzione siciliane"¹⁰.

Arcoleo, Mosca, Orlando e Romano non rappresentarono un costituzionalismo univoco. Piuttosto espressero e si mossero su diversi percorsi, svariati itinerari o addirittura opposti sentieri. I termini della questione sono assai noti, anche perché investono il problema del metodo del diritto pubblico alla fine dell'Ottocento sul quale molto si è già scritto¹¹. A voler sintetizzare la questione nei suoi termini generali, basterà dire che per allora si impose la dottrina di Vittorio Emanuele Orlando, e dopo di lui del suo discepolo Santi Romano, mentre rimasero, sempre per allora, minoritarie le posizioni metodologiche degli Arcoleo e Mosca. Le caratteristiche della dottrina orlandiana sono due: la prevalenza della dogmatica

¹⁰ Per la prima citazione, v. V.E.Orlando, *Discorsi parlamentari*, cit., pag.736; per la seconda, cfr. Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, (rist.inalt.) Giuffrè, Milano 1954, pag.XIII.

¹¹ Si v., tra i molti, G.Cianferotti, *Il pensiero di V.E.Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano 1980; Aa.Vv., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, a cura di A.Mazzacane, Novene, Napoli 1986; Aa.Vv., *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, a cura di A.Schiavone, Laterza, Bari 1990. Per una panoramica della dottrina costituzionalistica dell'epoca, dominata dall'influenza del pensiero di Orlando, v. altresì M.Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, n.1, 1963. pag.3 ss. e, di recente, S.Sicardi, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Diritto e Società*, n.4, 1999, pag.635 ss.

giuridica nella trattazione del diritto pubblico, affermata da Orlando nella nota prolusione palermitana del 1889 su *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*; e la prevalenza, strettamente connessa alla precedente, della modellistica tedesca ispirata alle opere dei teorici dello Stato di diritto. A dirla con una battuta: una concezione formalistica del diritto pubblico e dello Stato. E' chiaro, e va da sé, che la dottrina orlandiana è assai più ricca e articolata; ma qui è sufficiente indicarla come si è fatto. Accanto a questa dottrina, secondaria ad essa ma non certo subordinata, vi è stata però una corrente minore di pensiero, che fu autonoma ed eterodossa, che si è affissata su tre punti di segno nettamente opposto all'altra. Primo: essa ha sostenuto la necessaria correlazione che si stabilisce fra il diritto pubblico e la scienza politica in ogni situazione storica. Secondo: ha sottolineato la fondamentale declinazione storica degli istituti di diritto pubblico, condizionati dalle forze sociali nella loro dialettica in svolgimento. Terzo: ha riconosciuto l'importanza del modello costituzionalistico britannico come insieme di guarentigie della libertà. A questa dottrina, che chiameremo in opposizione all'altra "antiformalistica del diritto pubblico", vanno iscritti quali maggiori rappresentanti i nomi di Giorgio Arcoleo e Gaetano Mosca.

3. Arcoleo e Mosca versus Orlando e Romano? Delle differenze e di qualche analogia

A questo punto però, occorre smarcarsi da un possibile equivoco ricostruttivo, che è quello di voler ridurre il tutto ad una sorta di *derby* calcistico, magari giocato nello stadio "La Favorita" di Palermo: Orlando, Romano e la scuola formalistica del diritto pubblico da una parte, e Arcoleo, Mosca e la scuola antiformalistica dall'altra, col risultato scontato di vittoria netta per 3 a 0 a favore dei primi. Al di là delle facezie, le cose non stanno così; e sono rese più intricate dalla dinamica dei rapporti.

Tanto per cominciare, la coppia Arcoleo-Mosca è sì antiformalista e impegnata sul metodo che chiameremo aperto (all'influenza di altre discipline) del diritto pubblico, ma non si muove certo all'unisono. Certo, il legame fra i due è forte,

entrambi accomunati come esponenti della polemica contro il parlamentarismo: è del 1881 il libro di Arcoleo su *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, tre anni dopo apparve il volume di Mosca *Teorica dei governi e governo parlamentare*. Tra le due opere c'è somiglianza ma non uniformità. Molto più vicino al libro di Arcoleo è il coevo studio di Marco Minghetti su *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*¹²; molto più collegato al volume di Mosca è il saggio, di due anni precedente, di Pasquale Turiello su *Governo e governati in Italia*. Si può però dire, che questi scritti segnarono l'inizio di una letteratura giuridica e politica, "che si potrebbe riassuntivamente indicare come *riformismo di destra*, per distinguerla da quella proveniente dagli ambienti intellettuali repubblicani e socialisti, che era invece ispirata ad un *riformismo di sinistra*. Non il primo né il secondo prendevano però in considerazione l'ipotesi rivoluzionaria della sostituzione dell'istituto parlamentare con una dittatura, che veniva avanzata invece dalle correnti extraparlamentare di opposizione"¹³. Se comune fu la posizione metodologica fra Arcoleo e Mosca, diversa fu invece quella relativa ad alcune scelte attinenti alla società civile e all'organizzazione dello Stato. Divorzista Arcoleo, antidivorzista Mosca; favorevole ad una riforma del Senato che fosse a composizione mista (nomina regia ed elezione popolare) Arcoleo, fermo sulla posizione di un Senato così come era, ovvero a sola nomina regia, Mosca. Su questo specifico aspetto diremo meglio e più approfonditamente oltre.

Se tra Arcoleo e Mosca prevalgono senz'altro le somiglianze ma ci sono anche le differenze, tra Arcoleo e Orlando forti sono le differenze ma traspaiono anche alcune vicinanze. La differenza, grande e robusta, è nel metodo; lo si è già detto. Eppure c'è un passo, tratto da una recensione che Orlando fece nel 1888 al libro di

¹² Al punto che lo stesso Minghetti poteva scrivere che Arcoleo "ha il sentimento chiaro di tutti i problemi che agitano gli Stati moderni", per concludere, al pari di Arcoleo, che "La Scienza deve preoccuparsi della instabilità continua delle istituzioni, della mancanza di senso giuridico nella vita pubblica, del pericolo che la Politica uccida il Diritto": M.Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1881, pag.315. Minghetti e Arcoleo, i gladstoniani d'Italia: secondo la brillante definizione di L.Compagna, *Parlamentarismo antico e moderno*, Arnaldo Lombardi, Siracusa 2003, pag.5 ss.

¹³ Così V.Frosini, *Giorgio Arcoleo giurista e politico*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.15 (Id. *La coscienza giuridica. Ritratti e ricordi*, cit., pag.106).

Saverio Scolari (*Della libertà come ragione e fondamento degli istituti politici*), che potrebbe lasciare perplessi e dubbiosi. Nel criticare Scolari e la sua scuola per un diverso modo di sentire il diritto in senso individualistico, e così avanzare la sua proposta metodologica di tipo statualistico e organicistico, Orlando, sostenendo con decisione la nuova tendenza del diritto pubblico, ad un certo punto scrive che questa "non si riscontra che in qualche mio lavoro recente e, prima che in esso, nell'ammirevole Corso di lezioni date nell'Università di Napoli dal prof. Arcoleo, Corso che però è inedito, e che io ho la fortuna di conoscere ad una copia litografata dagli studenti". Arcoleo precursore della dottrina di Orlando? La risposta è senz'altro no; come ha assai bene argomentato Maurizio Fioravanti in un suo studio dedicato ad Arcoleo, al quale si rimanda¹⁴. Eppure punti di contatto fra Arcoleo e Orlando ci sono, e si trovano nella comune idea della superiorità e preesistenza del diritto rispetto alla legge; nella concezione che entrambi hanno della rappresentanza costituita da *boni viri* consapevoli della loro funzione e dei limiti di questa; nella comune avversione al radicalismo democratico, al dottrinarismo giacobino della scuola rivoluzionaria. Certo, momenti di contatto anche importanti, ovvero su temi importanti; ma, ed è questo il punto, essi conducono a una diversità netta di approdi: "lo Stato-persona, la sua sovranità, il *suo* diritto per Orlando; per Arcoleo la Costituzione, che è *insieme un sistema e una storia*"¹⁵. A questo punto, conviene fermarci e riprendere questo discorso più avanti, nel paragrafo successivo.

Ancora un cenno è utile fare a una disputa metodologica fra Arcoleo e Orlando. E' il 6 luglio del 1907, aula del Senato: Arcoleo prende la parola sul disegno di legge "*Modificazioni dell'ordinamento giudiziario*", e contesta la scelta che si vorrebbe fare per legge, nel volere disciplinare rigidamente tre gruppi di materie giuridiche per

¹⁴ M.Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.27 ss. (lo stesso saggio è poi apparso anche su *Quaderni Fiorentini per la storia della cultura giuridica*, n.15, 1986, pag.355 ss.). Sul punto, v. altresì le considerazioni di L.Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca-Arcoleo-Maranini*, Giuffrè, Milano 2000, pag.164 ss.

¹⁵ Coglie il punto L.Borsi, *op.cit.*, pag .166. (corsivi miei; il secondo poi, è citazione tratta dall'*incipit* del *Diritto costituzionale* di Arcoleo); ma v. assai più diffusamente, *ivi* pag.169 ss., il paragrafo dedicato a un raffronto tra *Arcoleo e Orlando*.

l'esame scritto del concorso in magistratura, senza invece voler fissare per regolamento le norme le quali "possono dare elasticità, misura, atteggiamenti diversi, anche alle materie prescritte, alla stessa procedura civile e penale", e poi dedicare maggiore attenzione allo studio delle leggi complementari e speciali. Dai banchi del governo risponde, con tono professorale, il ministro di grazia e giustizia e di culti Vittorio Emanuele Orlando; la citazione è un po' lunga ma vale la pena riportarla per intero: "E all'onor. Arcoleo, che pure dei gruppi di materie si è occupato, osservo anzitutto che leggi complementari e speciali, cui egli ha accennato, io per l'appunto ho voluto richiamare come materia di esame; perché, soprattutto per il diritto pubblico, questo inconveniente si verificava: che al futuro magistrato si domandava la teoria della divisione dei poteri del Montesquieu o la teoria delle forme dei Governi di Aristotile, e non già la parte viva del diritto moderno ferroviario, finanziario, le varie giurisdizioni speciali amministrative, le poste e così via via. Ma, onor. Arcoleo, ella che è maestro di diritto pubblico sa che questa materia rientra nel campo del diritto amministrativo. Forse ciò non è conforme alle tradizioni di scuola in Italia; ma certo è che una nuova tendenza, che ormai prevale anche in Italia, riconosce come tutte quelle leggi complementari e speciali, di cui l'onor. Arcoleo ha fatto menzione, sieno di diritto amministrativo". E poi affonda il colpo con un po' di narcisismo: "Io non vorrei qui fare la *reclame* alle mie pubblicazioni; ma ricordo, ad esempio, come vi sia un trattato recentissimo di diritto amministrativo, di cui tre volumi su dieci rappresentano il classico, il tradizionale diritto amministrativo, com'era inteso in Italia, e che si occupava solo dei prefetti, dei comuni, delle province e così via, mentre gli altri sette trattano delle ferrovie, delle poste, dei telegrafi, della navigazione, insomma di tutti gli innumerevoli rami dei pubblici servizi, i quali costituiscono il diritto amministrativo"¹⁶.

Ancora un incontro-scontro in Parlamento. Arcoleo, intervenendo in Senato il 24 giugno 1908 sul disegno di legge recante "*Guarentigie e disciplina della magistratura*", faceva un inciso tutto critico e dissenziente rispetto all'impostazione

¹⁶ V.E.Orlando, *Discorsi parlamentari*, cit., pag.285.

di Orlando studioso e non già ministro, sebbene lo avesse di fronte in tale veste. E' un passaggio del discorso, che va letto e gustato per la sua chiarezza ed eleganza: "Non credo trovi eco in quest'Aula la lode alla idea del ministro, ripetuta e applaudita, che nell'odierna evoluzione della scienza e della vita sociale debba l'ordine giudiziario smettere l'antica veste di potere autonomo e indipendente, per assumere quella più modesta di pubblico servizio. Alita, fu detto altrove, in questa formula, il soffio dei tempi nuovi; ma le correnti della così detta pubblica opinione, sono talvolta pericolose come correnti d'aria. E resto antico, anzi antiquato; e vorrei al giudiziario sostituire la formula di potere giurisdizionale, per indicare quella suprema autorità che decide dei più umili rapporti tra il mio e il tuo e assorge, come in Inghilterra, a contrapporre il *common law* agli Statuti parlamentari, o a dichiarare, con la Corte Suprema in America, incostituzionali anco le leggi".

Dopo Mosca e Orlando, un cenno anche a un eventuale rapporto tra Arcoleo e Romano. A dire il vero non ci sarebbe molto da dire – anche per via della diversità dei tempi: Romano inizia la sua attività scientifica quando Arcoleo termina la sua – se non fosse per un concetto che li accomuna: quello di "istituzione". Negli *Appunti di diritto costituzionale* del 1888, Arcoleo chiama "poteri" i soggetti della trama dei rapporti istituzionali, mentre nel *Diritto costituzionale* del 1907 li definisce "istituzioni" e così li qualifica: "Le istituzioni sono soggetti di diritto pubblico, derivanti dalla natura dell'uomo e della società; rappresentano quindi cosa necessaria e perenne", secondo "necessità e natura"; e più avanti: "Sono le istituzioni che a dir proprio formano l'organizzazione politica dello Stato, in quanto esprimono organismi necessari, non dipendenti della creazione, ma nelle forme, dalla volontà individuale e collettiva"; "per la loro esistenza non occorre la legge, che si limita a tutelarne e regolarne le forme"¹⁷. Insomma, le istituzioni; sono queste, è stato scritto

¹⁷ G.Arcoleo, *Opere*, a cura di G.Paolucci di Calcoli Barone e A.Casulli, vol.III, *Diritto costituzionale*, Mondadori, Milano 1935, rispettivamente: pag.37, 36 e 58, 35. Ma v. già quanto scriveva in *Riunioni ed associazioni politiche (note all'Art.32 dello Statuto)*, Bideri, Napoli 1878, pag.43: "per istituzioni non s'intendano le partizioni organiche o meccaniche del potere o le forme politiche, ma i cardini del libero governo, che sono anche quelli della Società".

da un attento studioso del pensiero di Arcoleo, "il centro focale della prospettiva di Arcoleo, in quanto vera "essenza" del regime rappresentativo"¹⁸.

E sul significato e l'importanza del concetto di "istituzione" in Santi Romano non è occorre nemmeno soffermarsi, tanto è noto¹⁹; qui, basti evidenziare come il concetto venne adoperato e fatto assurgere a centro di produzione costituzionale, per così dire, da Arcoleo; e come, alcuni anni dopo venne innalzato a concetto cardine dell'ordinamento giuridico (e della pluralità degli stessi) da Santi Romano.

4. *La Costituzione come costituzionalismo*

L'idea di Costituzione in Arcoleo è intrisa di costituzionalismo, al punto da mescolarsi in un tutt'uno. Non l'una derivante dall'altro, oppure l'altro che scaturisce attraverso l'altra: la costituzione è costituzionalismo e viceversa. Basta aprire il manuale di *Diritto costituzionale* per rendersene conto: Arcoleo lo scrive subito, alla prima riga, come un atto di fede: "La costituzione è insieme un sistema ed una storia"²⁰. Definizione bellissima, che sviluppa il concetto di costituzione entro il processo storico del costituzionalismo, escludendolo così dalle determinazioni di un potere costituente. E trattasi di definizione dal sapore tutto britannico, il modello costituzionale al quale Arcoleo si rifà: "Lì [in Inghilterra], la costituzione ha avuto un processo graduale, continuo, coordinato alle istituzioni fondamentali, trovando come presupposto la *common law*, la legge, la trasformazione del potere regio in prerogativa del capo dello Stato, l'autorità del parlamento, la responsabilità ministeriale, il *self-government*, l'indipendenza giudiziaria e, da ultimo, l'organismo

¹⁸ L.Borsi, *op.cit.*, pag.214.

¹⁹ Santi Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), seconda ed., Sansoni, Firenze 1946; Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano 1947; della vasta letteratura su Santi Romano, si v. almeno il vol. di Aa.Vv., *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, a cura di P.Biscaretti di Ruffia, Giuffrè, Milano 1977, nonché il saggio di M.Fioravanti, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n.10, 1981; da ultimo, A.Romano, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *Diritto e Società*, n.1, 2004, pag.7 ss.

²⁰ G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.1.

dei partiti". Insomma, "quello che fu Roma nel Diritto privato è, tra i moderni, l'Inghilterra nel Diritto pubblico. Sono i due più grandi popoli politici della Storia"²¹.

Quella certa idea di costituzione come costituzionalismo si espande nelle pagine del manuale di *Diritto costituzionale*, quale opera ultima, la più matura, ma è già rinvenibile in opere precedenti. Ogni istituto costituzionale, sia esso quello delle *Riunioni ed associazioni politiche*, ovvero quello de *Il Bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, e quindi ogni organo costituzionale quale *Il Senato moderno* ovvero *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, così come *Le inchieste parlamentari*, vengono collocati da Arcoleo nel quadro teorico e metodologico della costituzione come costituzionalismo. E così pure i suoi discorsi parlamentari, come vedremo.

Nella mescolanza di costituzione e costituzionalismo si impastano anche *Diritto e politica*, come Arcoleo titola un suo saggio del 1883 dal quale non si può non prendere le mosse²². Infatti, solo impastando, o come scrive Arcoleo "accordando", diritto e politica si può conciliare il contenuto con la forma della libertà.

Con *Diritto e Politica* non si vuole soltanto esternare la necessità di un metodo antiformalista, e quindi preoccupato di non separare studi giuridici e studi politici mantenendo cioè aperto il dialogo, appunto, tra diritto e politica; dalle pagine di quel saggio – che, non a caso, è un discorso letto per l'inaugurazione degli studi della R.Università di Napoli il 16 novembre 1883 – si vuole altresì mandare ulteriori messaggi. Quello di un liberalismo fondato sull'idea che "la libertà non è istinto, è forza cosciente; come tale ha la virtù di espansione ed ha quella del limite. [...] Non comprime, definisce: quindi non è impedimento; è svolgimento naturale"; un liberalismo democratico che stempera gli eccessi antistatalistici: "lo Stato è termine medio tra il Diritto e la Politica, perché comprende le basi fondamentali fissate dalla costituzione, e risponde agli imperiosi bisogni che sente il paese. Esagerato quindi il

²¹ *Ivi*, pag. 7 e 4. Dell'ammirazione per la Costituzione inglese è un altro aspetto che lega Arcoleo a Mosca; di quest'ultimo, si ricordano qui le pagine rimaste giustamente famose sulla costituzione inglese "modello di tutte le costituzioni moderne": G.Mosca, *Le costituzioni moderne* (1887), ora in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, Giuffrè, Milano 1958, pag.443 ss.

²² G.Arcoleo, *Diritto e Politica*, ora in *Id.*, *Opere*, vol.II, *Uomini e tempi*, cit., pag.197 ss.

concetto di chi lo riguardi come giudice, carabiniere, soldato o di chi ne vuol fare un pedagogo, un amministratore. Né mai quant'oggi le esagerazioni prevalsero sino a confondere scuole opposte"²³. Certo, al fine di chiarire il rapporto libertà e potere pubblico statale nel pensiero di Arcoleo, si deve rinviare fin dalle pagine del suo primo lavoro di diritto costituzionale: *Riunioni ed associazioni politiche (Note all'Art.32 dello Statuto)*, che è del 1879, laddove le libertà individuali sono viste come parte di un diritto comune che precede lo Stato, che lo Stato può e deve riconoscere e organizzare ma che mai può sopprimere²⁴.

Altro messaggio è quello dell'antiparlamentarismo, anche qui – intendiamoci – temperato: "il maggior pericolo della prevalenza della Politica sul Diritto è nel parlamentarismo. Il popolo si abitua a guardare non in se stesso, ma in alto: tutto aspetta di là: antico temperamento di tempi servili". E torna l'esempio inglese, come modello da imitare. "Lì si distrugge solo quello che non si può conservare, e da noi si conserva quello che non si può distrurre". Ecco i contrasti, che da noi si producono e ci riducono: "invece della prerogativa del Capo dello Stato, il potere personale; invece dell'autorità del Parlamento nella sfera della propria competenza legislativa, l'illimitato arbitrio dell'assemblea; invece del *self-government*, o un despotico accentramento o una dispersione anarchica dei poteri dello Stato; invece della tutela giuridica per tutti, un difetto di giurisdizioni, specialmente nei rapporti del cittadino con lo Stato; invece di un organismo di servizi secondo leggi, una burocrazia sottoposta alla politica; invece della costituzione dei partiti fondati sull'ordinamento dello Stato, un meccanismo di partiti che intendono a sostituire l'ordinamento dello Stato"²⁵.

Vi è poi il messaggio finale, tutto riferito a chiarire il senso e il valore della Politica e il suo determinante rapporto con il Diritto: "la vera Politica è ben altro: non

²³ *Ivi*, pag.205 e 207.

²⁴ Evidenzia la questione M.Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.31.

²⁵ G.Arcoleo, *Diritto e Politica*, cit., pag .210 e 213; sottolinea questa citazione di Arcoleo, cogliendone alcuni dei temi fondamentali del suo pensiero politico, E.Sciacca, *"Il pensiero politico di Giorgio Arcoleo"*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.67 ss.

soffoca, alimenta il Diritto, e lo trasforma e lo ritempra e lo muove. Il Diritto, come misura, ha di fronte la idea; la Politica, come impulso, ha di fronte l'ideale. Così la Politica aggiunge al Diritto quello che il sentimento al cervello, e ne mitiga i rigidi sillogismi, e lo fa entrare nella vita". Per poi aggiungere con espressione decisa: "quello che il Diritto istituisce, la Politica costituisce"; e poi rimarcare, "in uno Stato veramente costituzionale non possono separarsi i problemi politici dai giuridici"²⁶.

A questo punto, è giunta l'ora di occuparci de *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, l'opera del 1881 che, come già detto, gli valse il premio dell'Accademia Reale di Napoli per la migliore monografia di diritto pubblico; e che rappresenta, una mirabile analisi, e non solo per allora, del Gabinetto come istituzione di *party government*, ispirato per larga parte all'esperienza costituzionale britannica. C'è un passo, che si può leggere pagina 57, e che merita di essere qui riportato per la sua acutezza ed attualità di pensiero: "Il compito più difficile delle Costituzioni moderne è quello di crearsi un Governo organico, stabile, che possa conciliare due termini soventi opposti, il rispetto della legge, l'influenza dei partiti. E poiché a noi non soccorrono tradizioni di Governo costituzionale come in Inghilterra, bisogna che la scienza colmi le lacune della storia".

Sullo sfondo c'è sempre l'amata Inghilterra, che funge da comparazione con i suoi continui e precisi richiami a *Bills, Conventions* e tanta storia costituzionale inglese. Anzi, si coglie qui l'occasione per dire come Arcoleo fosse soprattutto un costituzional-comparatista, sempre attento nell'esaminare e comparare gli ordinamenti e gli istituti stranieri, e non solo inglesi (basti vedere la parte generale del manuale *Diritto costituzionale* per la gran parte dedicata alle costituzioni moderne). D'altronde per lui, "lo studio comparato sulle varie costituzioni giova non allo scopo di riprodurre o imitare, ma a quello di comprendere lo spirito che informa questo o quell'ordinamento politico, in conformità o in dissenso alle origini, al temperamento, ai bisogni sociali dell'uno o dell'altro Stato. Non può scindersi l'esame sul valore di

²⁶ G.Arcoleo, *Diritto e Politica*, cit., pag.213 e 214.

una costituzione dalla storia politica ed economica"²⁷. Sul punto, mia sia concessa una breve notazione: l'approccio comparatistico a *la* Arcoleo, così poco diffuso nella pubblicistica dell'epoca, è da ritenersi ispirato alla lezione di un altro significativo rappresentante del costituzionalismo siciliano: Emerico Amari e la sua *Critica di una scienza delle legislazioni comparate*²⁸.

Si è già detto come lo studio su *Il Gabinetto nei governi parlamentari* abbia rappresentato, per allora, anche una polemica antiparlamentare: "In questo saggio – afferma Arcoleo – non ho inteso che rendermi ragione di alcuni difetti del Governo parlamentare, comuni a quasi tutti gli Stati del Continente"²⁹. Ma non vi è solo critica al parlamentarismo, peraltro attenuata da una alta concezione del parlamento nel senso inglese però, che "comprende il capo dello Stato, la Camera alta e la Camera dei Comuni che costituiscono l'unità organica, il centro vero delle istituzioni politiche, la cui espressione più spiccata è la legge; la funzione più continua il sindacato sui pubblici poteri; lo scopo più diretto la garanzia di tutte le libertà"³⁰. Va invece detto, che il volume sul *Gabinetto* ci appare oggi e meglio come uno studio sulla teoria giuridica delle forme di governo, con particolare riguardo a quella parlamentare. Insomma: più che una critica al parlamentarismo, che c'è, il volume di Arcoleo si rivolge allo studio dei rapporti del Governo con la maggioranza e con lo Stato, cercando di definire uno stabile elemento giuridico nella sfera d'azione governativa tutta pervasa dalla politica. Ancora una volta *Diritto e Politica*. Mi avvalgo di una lunga citazione, che è assai significativa e perciò utile: "il Governo secondo diritto porta implicita la sanzione e l'approvazione del popolo nel suo

²⁷ G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.128.

²⁸ E.Amari, *Critica di una scienza delle legislazioni comparate* (1857), rist. con una *Introduzione* di V.Frosini, 2 voll., Regione siciliana, Palermo 1969 (l'*Introduzione* la si può leggere ora in V.Frosini, *La coscienza giuridica*, cit., pag.77 ss.).

²⁹ G.Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene, Napoli 1881, pag. 216 (si deve all'editore Colombo di Roma la meritoria opera della ristampa anastatica del volume edita nel 1998, che si è qui utilizzata).

³⁰ G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.285; ma, *ivi*, pag.14, leggi la seguente affermazione: "Il parlamentarismo nella barbara parola esprime l'eccesso o la deficienza degli ordini rappresentativi, anzi talora fu contrapposto al costituzionalismo, come manifestazione morbosa di energie e tendenze politiche, soverchianti i limiti imposti a tutela dello Stato e dei diritti".

esercizio: l'elezione o il consenso designa in un modo o in un altro quelli che sono chiamati ad esercitare i poteri prescritti da una legge di natura. Espediente necessario in questo è la maggioranza, che trova un limite, in quanto non può conferire a un Governo poteri, che non sieno nei fini e negli oggetti legittimi di quello, e non sieno necessari allo sviluppo del benessere del popolo. Ciò sarebbe un'usurpazione di potere, una tirannide, un'oppressione. I concetti di maggioranza onnipotente, di rappresentanza personale, di sovranità popolare, di meccanica divisione e subordinazione di poteri, che parvero frutto di una feconda rivoluzione, cospiravano invece a distrurre la idea di un vero Stato liberale. Sorgente e punto di partenza per tale indirizzo non fu un Governo nel senso di espressione elevata dell'organismo dello Stato, che rispettate le guarentigie fondamentali di autonomia amministrativa subordina a se la società; apparve invece come superiore unico potere il legislativo: e il Governo fu degradato a esprimere la mera funzione esecutiva"³¹.

Se ci chiedessimo quale sarebbe dovuto essere, per Arcoleo, il ruolo e la funzione del gabinetto nei governi parlamentari, la risposta sarebbe scontata: come quello inglese. E alla fine del primo capitolo del suo volume, Arcoleo sciorina dieci punti, una sorta di decalogo istituzionale, attraverso i quali provare a "inglesizzare" i governi del Continente. Non è certo possibile elencarli tutti, e pertanto si rimanda alla lettura di essi³². Qui, in conclusione, basterà dire come il Governo per Arcoleo deve altresì rappresentare il tentativo di mediare "tra le necessità politiche del partito e le necessità giuridiche dell'Amministrazione". *Diritto e politica*, ancora una volta. Ovvero, volendo allargare ulteriormente la prospettiva, possiamo dire, come è stato scritto, che gli elementi centrali nell'opera di Arcoleo sono "inserimento dei partiti politici nel diritto costituzionale, difesa attiva del ruolo del Parlamento, ricerca di principi giuridici vincolanti"³³. E vorrei aggiungere anche la funzione di indirizzo politico, da esercitarsi per il tramite dell'azione politica su basi giuridiche del

³¹ G.Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pag.6 e 7.

³² *Ivi*, pag.57, 58 e 59.

³³ M.Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.44; il quale, tra l'altro, evidenzia le differenze con l'opera di Orlando, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*, che è del 1886.

Gabinetto, secondo il modello del *Cabinet* britannico con il concorso influente della Corona. Sul punto, viene mossa una critica al Bagehot, perché “ha creduto possibile un Governo di gabinetto senza la Corona”, la quale però ha dei precisi compiti nei confronti del Gabinetto: “egli [la Corona] pur dimettendo un Gabinetto in uno di quei casi singolarissimi, dovrà sceglierne un altro in seno alla maggioranza, o quanto non basti, fare appello alla Nazione”³⁴. Si sottolineano le due opzioni: o si cerca un nuovo Governo nella maggioranza oppure si torna davanti al corpo elettorale.

Della costituzione come costituzionalismo in Giorgio Arcoleo emergeranno altri aspetti, anche e soprattutto quando esamineremo la sua attività parlamentare; è il quell’esperienza, come vedremo, che ritorneranno gli interessi scientifici di Arcoleo e si ben combineranno con il suo impegno di parlamentare: è il caso del bilancio dello Stato, dell’inchiesta parlamentare, della legge elettorale e la rappresentanza e della riforma del Senato. Tutti temi che erano stati oggetto di specifici studi monografici negli anni giovanili. Prima di chiudere questo paragrafo, però, non si può non evidenziare, sia pur brevemente, un’altra significativa tappa del percorso costituzionale di Giorgio Arcoleo. E’ quella relativo alla proposta d’istituzione di una Alta Corte di Giustizia: “la quale invece che un corpo politico come è il Senato, fosse un’autorità suprema, indipendente, che rappresentasse quasi a dire, l’ultima istanza rispetto al sindacato costituzionale, e che potrebbe essere scelta col sistema austriaco dall’una e dall’altra Camera, sempre al di fuori dei rispettivi membri: alla quale Corte spetterebbe il giudizio in nome del Parlamento sulle violazioni del diritto di bilancio fatte dai ministri; i cui atti rimarrebbero sospesi finché in un termine brevissimo stabilito non si decidesse il conflitto”³⁵. Non è lontano dal vero chi ha affermato che con questa proposta Arcoleo avesse in mente l’Alta Corte come un embrione di Corte Suprema, di Corte costituzionale³⁶. A tale proposito, e per confermare questa

³⁴ G.Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pag.156 e 157; v. altresì quanto scrive *ivi*, pag.22: “E’ uno dei caratteri distintivi della Costituzione inglese: non si crede sicura la libertà se non sia forte il governo: che se il Parlamento rivendica l’indirizzo della cosa pubblica sottraendolo all’arbitrio della Corona, gli è per consentirlo e confidarlo all’opera del Gabinetto”.

³⁵ G.Arcoleo, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Jovene, Napoli 1880, pag.136.

³⁶ Ci si riferisce a M.Fioravanti, *Op.ult.cit.*, pag.36.

intuizione, si può ricordare come proprio la Corte Suprema statunitense esercitasse in Arcoleo costante suggestione, ritenendola “perno fondamentale delle istituzioni”. Come scrive quasi con un pizzico d’invidia: “l’America del Nord ha potuto attuare quello che per noi resta un’ipotesi, un desiderio: il supremo principio di rendere il giudice interprete e custode della costituzione”³⁷. E quello della giurisdizione – intesa come garanzie dei diritti e delle libertà individuali e della giustizia, ordinaria e costituzionale – sarà il tema istituzionale dominante nel manuale di *Diritto costituzionale*. Che deve essere inquadrato e letto anche come punto di vista della libertà nel cuore del sistema costituzionale, perché i diritti dei cittadini non si trasformino mai in funzioni dell’ordinamento pubblico statale³⁸.

5. L’attività parlamentare

Giorgio Arcoleo entra alla Camera dei deputati nella XV Legislatura, anno 1885, da poco compiuti i trentasette anni. Si è già detto della sua elezione nel collegio terzo di Catania (Caltagirone); quasi un plebiscito: 7773 voti su 7811 votanti.

La classe politica di allora si presentava separata fra una Destra assorbita dal trasformismo e una Sinistra divisa in pentarchia. Arcoleo scelse di non scegliere. Prese posto nel centro sinistra, ma rimase un eccentrico del centro. “Egli fu piuttosto un solitario, perché era indipendente e intollerante d’ogni freno di partiti; deplorava anzi che alla decadenza e alla decomposizione dei partiti cominciata “quando l’ospitale programma di Strabella poté raccogliere sotto una bandiera equivoca, multicolore, tutti gli uomini di buona volontà”, non fosse susseguita mai più una ricomposizione di partiti con decisa tendenza propria e con programmi ben netti”³⁹.

³⁷ Cfr. G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.143; ma v. già, Id., *Riunioni ed associazioni politiche (note all’Art.32 dello Statuto)*, cit., pag.7.

³⁸ Per una precisa e chiara analisi dell’ordinamento della libertà in Arcoleo, e più in generale delle considerazioni che emergono dalle sue opere più mature e dal *Diritto costituzionale*, v. M.Fioravanti, *Op.ult.cit.*, pag.48 ss.

³⁹ Così R.de Ruggiero, *Commemorazione di Giorgio Arcoleo*, estratto dal vol.XLVI degli *Atti dell’Accademia Pontaniana*, Giannini, Napoli 1916, pag.14. Ancora più netta la valutazione di A.Casulli *Giorgio Arcoleo*, cit., pag.81: “Tentate di scriverlo ad un partito, di classificarlo, di definirlo politicamente; ed egli vi ride in faccia [...] Parve moderato perché non credeva liberale la

Parlamentare senza partito, dunque; e a chi lo ammoniva e lo consigliava a seguire un capo, rispondeva con ironia: "Avendone uno per mio conto, l'altro sarebbe un sopraccapo". Possiamo allora azzardare che la non adesione ad un partito rifletteva in Arcoleo parlamentare la stessa inquietudine di Arcoleo costituzionalista, critico verso la prassi politica italiana per via di quel suo irregolare e distorto funzionamento del rapporto paese-partiti-parlamento-governo, e quindi Stato. Egli vedeva affermarsi, come protagonisti della vita politica italiana, al posto dei partiti, clientele e consorzierie: le prime nascono dalla tendenza a "cercare aiuti e protezione fuori dalla gerarchia: non presuppongono ideali, non si prestano a sacrifici, vogliono il successo", e si raccolgono attorno ad una *leadership*; le seconde, invece, "hanno un fondo consolidato di interessi e di membri legati per solidarietà di uffici, di onori e di scopi", e non cercano il numero né i capi, "perché tra i pochi si divide meglio il beneficio". Con stoccata finale: "Non sarebbe indegno di studio speciale il nesso che ebbe tra noi il partito moderato, nelle sue degenerazioni, con le consorzierie ed il progressista con le clientele"⁴⁰. Invece, i partiti politici, in un sistema rappresentativo, secondo Arcoleo, sono "gli organi più adatti della pubblica opinione, in quanto racchiudono idee e propositi; e dispongono dei mezzi più idonei a incarnare i programmi in atti e fatti, muovendo tutte le energie analoghe nel campo elettorale, parlamentare e governativo"⁴¹.

Parlamentare senza partito, insomma; supportato però da una grande personalità e da una indiscussa preparazione giuridica. Nei discorsi che tenne, tra Camera e Senato, ci appare chiaro, allora, quello che egli fu: un costituzionalista in Parlamento.

5.1. *Il deputato*

Sinistra che trovò alla Camera; parve infido o errovago ai conservatori perché non fu mai iscritto nei ruoli del partito [...]"

⁴⁰ Le citazioni sono tratte da: G.Arcoleo, *Organizziamo lo Stato*, in Id., *Opere*, vol.II, *Uomini e tempi*, cit., pag.274 e 275.

⁴¹ G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.94

Arcoleo esordisce come oratore alla Camera dei deputati il 27 febbraio 1886. Prende la parola per illustrare un suo ordine del giorno favorevole al governo Depretis-Magliani sul bilancio di assestamento dell'esercizio 1885-86. C'è da dire che la discussione generale sul tema fu assai ampia e articolata, impegnando la Camera dal 22 febbraio al 5 marzo, e caratterizzata in una prima fase dagli interventi fra gli altri di Sonnino e Giolitti, di critica severa al ministro Magliani, e poi allargatasi a ricomprendere tutta la politica ormai quasi decennale di Depretis, toccando più volte i temi del parlamentarismo, del trasformismo, dei partiti politici, e registrando tra gli altri gli interventi di Minghetti, Borghi, Spaventa, Zanardelli e Crispi nettamente contrari.

Il tema del bilancio dello Stato, lo si ricorda, era stato oggetto di una delle prime monografie di Arcoleo costituzionalista pubblicata sei anni prima, cioè nel 1880. E ci sono dei passaggi, nell'intervento parlamentare, che svelano chiaramente il retaggio scientifico; come quando dice che "La responsabilità di tutto il Gabinetto è legata indissolubilmente con quella del ministro della finanza. E' perciò che il *Premier* in Inghilterra è sovente Cancelliere dello Scacchiere". Oppure, più avanti: "La situazione materiale delle cifre, su cui tanto si è discusso, non rivela che un solo lato della questione, il lato tecnico, contabile. Ma oggi la ragione del voto non può essere determinata solo da un rapporto di cifre, bensì dalle condizioni complesse del Governo e del Parlamento". La conclusione del discorso però è tutta politica: "Il voto favorevole invece implica, insieme con la fiducia, un avviso per un indirizzo più severo nella nostra finanza. In tali casi restare al potere è assumere una più grande responsabilità [...] Quale che sia il Ministero che siede a quel banco, deve aspirare al compito di compiere la trasformazione tributaria, senza scuotere la solidità del bilancio, il quale dovrebbe portare scritto come epigrafe: patria e verità". Si legge nei resoconti di quella seduta parlamentare, che alla fine dell'intervento dell'onorevole Arcoleo seguirono: "*Bene! Bravo! Vivissime approvazioni a destra e al centro – Molti deputati vanno a congratularsi con l'oratore*" E poi, il presidente Biancheri, dopo aver richiamato il silenzio perché "*Moltissimi deputati circondavano*

l'onorevole Arcoleo", dovette raccomandarsi così: "Se gli onorevoli deputati che si trovano a far complimenti all'onorevole Arcoleo volessero attendere un momento, farebbero molto bene"; e poco dopo: "Invito nuovamente i deputati a sospendere i loro complimenti e a permettere che si continui la seduta". Insomma, l'esordio parlamentare di Arcoleo fu un successo, e il suo discorso contribuì a salvare il Ministero; "ma egli era abituato ai subitanei trionfi, e, fedele al temperamento, rispondeva al plaudente entusiasmo dei colleghi con uno dei tanti motti di cui era munifico fuori e dentro Montecitorio: *La cortesia è il veleno delle assemblee*"⁴².

Nell'attività di Arcoleo deputato alla sua prima legislatura, si segnala altresì la presentazione che egli fece della relazione sulla domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Pietro Sbarbaro, il quale era stato condannato in appello e incarcerato, e aveva avanzato ricorso in Cassazione per l'annullamento della sentenza; pochi giorni prima dello svolgimento di quel giudizio, egli era stato eletto deputato, e pertanto scarcerato. "L'arresto del ricorrente – sostenne Arcoleo nella seduta del 14 aprile 1886 – non può ritenersi come implicito nell'autorizzazione generica al proseguimento del giudizio, come una conseguenza immediata della legge ordinaria: la libertà del ricorrente, goduta in virtù della sanzione politica che egli esercita, non può cessare che per espresso consenso della Camera, la quale nel distinguere le due autorizzazioni usa di un diritto statutario".

Arcoleo deputato alla sua seconda legislatura, la XVI, viene eletto membro della Commissione Bilancio. La sua stessa attività parlamentare è rivolta quasi per intero a temi e problemi concernenti il bilancio; intervenendo in occasione di discussioni sullo stato di previsione del bilancio di diversi dicasteri (i quali erano, allora, approvati in sede parlamentare capitolo per capitolo), specialmente quello della Pubblica Istruzione per il quale fu relatore sul disegno di legge Bilancio nel giugno 1889 e nel maggio 1890. Scrisse quattro relazioni sul tema, che furono vere monografie, sottili saggi critici. Non è possibile qui approfondire le implicazioni e prospettive teoriche che emergono dalle relazioni di Arcoleo; se ne segnala

⁴² Cfr. A.Casulli, *Giorgio Arcoleo*, cit., pag.79

l'importanza, anche e soprattutto in correlazione con il suo studio su *Il Bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, dove vi sono numerosissime prese di posizioni, assai originali per allora, che emergono in filigrana anche nelle relazioni parlamentari⁴³.

Della seconda legislatura di Arcoleo, non si può non ricordare ed evidenziare il discorso che tenne il 9 luglio 1888 sul disegno di legge "*Modificazioni alla legge provinciale e comunale*" presentato dal governo Crispi. E' un discorso impegnato e impegnativo, che penetra nel cuore dei concetti democratici. Arcoleo, dapprima dichiara di non comprendere "le distinzioni arbitrarie e assolute di libertà amministrativa e libertà politica, di elettorato amministrativo ed elettorato politico", e poi va a sostenere che dopo l'allargamento del voto politico dell'82 per le elezioni politiche, eliminando il sistema censitario, "è ormai un fatto inevitabile" l'estensione del suffragio amministrativo, anche al fine di garantire un criterio omogeneo dell'esercizio del voto e della libertà dei cittadini. Non solo; gli stava a cuore un altro aspetto: "Urge fare entrare anche i comuni nel libero ambiente delle istituzioni e della libertà; perché purtroppo il comune come è oggi, pare un meccanismo senza vita propria. Mentre qui si agitano spesso alte e complesse questioni politiche, nei comuni fervono gare di piccoli interessi alla cui stregua misurano anche l'ufficio del deputato. E' tempo di scegliere: o alzare il livello di quella vita locale o abbassare il livello della vita dello Stato. Né affermo che il voto allargato possa far questo per sé solo: ma è un passo per stringere meglio i rapporti tra il potere centrale e gli enti locali". E più avanti, "il principio dunque informatore di questa riforma, mi pare che stia appunto nel fondere la vita amministrativa e la vita politica, in ciò che riguarda il voto e la libertà dei cittadini". Arcoleo, inoltre, valuta positivamente un'altra innovazione prevista dal disegno di legge, che è quella del sindaco elettivo: "l'elezione del sindaco, la limitazione dell'ufficio della deputazione provinciale al mero compito amministrativo, la elettività del suo capo e il principio di responsabilità

⁴³ Insiste sull'esame dello studio del bilancio in Arcoleo, cogliendone molti aspetti problematici, L.Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca-Arcoleo-Maranini*, cit., pag.187 ss.

esteso a tutti gli amministratori, mi pare siano elementi adatti per l'inizio di quella vita locale che si reclama da tutti".

Dopo il governo Crispi, nei confronti del quale Arcoleo si mise all'opposizione pur appoggiandolo spesso quando l'interesse generale era al di sopra dei partiti, ci fu il governo del marchese Di Rudinì; e Arcoleo, nella XVII Legislatura, venne nominato sottosegretario di Stato per l'Agricoltura⁴⁴. L'impegno parlamentare, come era prevedibile, scemò; e i suoi interventi parlamentari furono pochi e tutti in tema di agricoltura. Nel maggio 1892 Di Rudinì si dimise, e gli succedettero Giolitti fino al 1893 e Crispi fino al 1896. In particolare, è di grande interesse il rapporto di Arcoleo con il suo conterraneo Crispi: oppositore di lui come Presidente del Consiglio, ne riconobbe grandi qualità di statista in alcuni memorabili discorsi, non privi però di critiche e riserve⁴⁵.

Il ritorno al governo di Di Rudinì nel 1896 coincise anche col ritorno di Arcoleo come sottosegretario, stavolta alle Finanze (siamo nella XIX Legislatura); per poi due anni dopo, anno 1898 e XX Legislatura, essere nominato sottosegretario di Stato agli Interni. I suoi interventi parlamentari risentono tutti, come è normale, del suo impegno ministeriale; infatti, in gran parte sono dedicati a rispondere a delle interrogazioni rivolte al Ministro delle Finanze prima e al Ministro dell'Interno poi. Specialmente in occasione di quest'ultime, Arcoleo poté tornare a riprendere, per così dire, i suoi giovanili studi di diritto costituzionale. La maggior parte delle interrogazioni, infatti, atteneva al diritto di riunione e di associazione (vedi, a caso tra le tante, quella del 27 gennaio 1898 riguardante le associazioni e riunioni anticlericali): lo stesso tema sul quale l'Arcoleo costituzionalista si era impegnato nel 1879 con la monografia *Riunioni ed associazioni politiche (Note all'Art.32 dello*

⁴⁴ L'impegno come sottosegretario all'Agricoltura fu reso più gravoso a seguito del passaggio del ministro Chimirri alla Giustizia, che comportò l'*interim* di Di Rudinì ma in concreto fu Arcoleo che resse il ministero. Sull'attività come sottosegretario, v. A.Casulli, *Giorgio Arcoleo*, cit., pag.88 ss.

⁴⁵ Si fa riferimento a G.Arcoleo, *Francesco Crispi oratore*, in Id., *Opere*, vol.I, *Studi e profili*, cit., pag.281 ss. e Id., *Rivoluzionario e uomo di Stato: Crispi*, in Id., *Opere*, vol.II, *Uomini e tempi*, cit., pag.35 ss. Sui rapporti Arcoleo-Crispi, v. il saggio di A.Nicosia, *Arcoleo interpreta Crispi*, nel volume degli *Annali 80*, cit., pag.151 ss.

Statuto). Ancora una volta, come già era avvenuto con il tema del bilancio, tornava ad essere un costituzionalista in Parlamento.

E da grande costituzionalista sono gli ultimi significativi interventi che fece da deputato, prima di dimettersi, nel giugno 1899 sul disegno di legge " *Per modificazioni ed aggiunte alla legge di pubblica sicurezza ed all'editto sulla stampa*", e poi, nel marzo del 1900, sul disegno di legge " *Conversione in legge del decreto 22 giugno 1899, n.227, Per modificazioni ed aggiunte alla legge di pubblica sicurezza ed all'editto sulla stampa*". Interventi preceduti, vale la pena rimarcarlo, da quello, tra gli altri, dell'on.Luzzatto, il quale più volte si richiamava "all'autorità indiscutibile del chiarissimo professore di diritto costituzionale, onorevole Arcoleo" citando altresì passi della sua opera *Riunioni ed associazioni politiche (Note all'Art.32 dello Statuto)*, come quello dove si dice che "Una legge speciale che rispetto ai diritti inviolabili disponga una restrizione, è un attentato alla Costituzione". Sui "provvedimenti politici" assunti dal governo Pelloux, Arcoleo fu vivace e strenuo oppositore; essi segnarono pure la sua decisione di abbandonare la Camera e non ricandidarsi alle successive elezioni, che si tennero dopo lo scioglimento del 1900.

Degli interventi tenuti in occasione del decreto Pelloux, si segnala in particolare quello che Arcoleo svolse nella tornata del 13 marzo 1900, che fu lungo, meditato e ficcante, con continui e precisi riferimenti di diritto costituzionale. Ho scelto alcuni brevi brani da citare, perché rappresentano bene il clima, e vorrei dire l'atmosfera di politica costituzionale dell'intervento di Arcoleo, nonché la sua impostazione ideologica e metodologica. Eccoli: "Le associazioni tendono a trasformarsi in gruppi di ceti, classi, fortune. Sono spesso nella vita pubblica un anacronismo: non rappresentano lo spirito, il moto impulsivo della vita pubblica contemporanea come la riunione. Questa emerge dalla natura stessa dell'individuo, e non attinge dallo Statuto ma dalla condizione stessa sociale la sua ragione d'essere, è incoercibile ed in frenabile con norme fisse. Così che o fate una legge liberale e diventa inutile, o volete creare una legge restrittiva e diventa incostituzionale. E poi, più avanti: "Queste osservazioni in fondo convergono allo scopo di evitare il pericolo

che una garanzia di libertà, espressamente dichiarata dallo Statuto, venga diminuita con una legge speciale, contro l'intenzione degli stessi proponenti. Chè, attualmente, liberissimo è il diritto di riunione, liberissima è la facoltà del Governo di difendere i cittadini e la società da qualsiasi minaccia o pericolo per l'ordine pubblico [...]. E' meglio far nulla, il diritto d'impero non si codifica; e i diritti fondamentali non hanno bisogno di legge. Ma se questa vuol farsi, per lo meno si riduca al minimo termine, altrimenti, corre il rischio di contraddire alle disposizioni fondamentali dello Statuto, non perché questo, ripeto, sia l'intendimento del Governo, ma perché la facoltà codificata tramuta facilmente una necessità di Stato in un'attribuzione discrezionale. Ed io mi auguro che si provveda, fuori di ogni tendenza di partito; si pensi che non è questione di votare per questo o quel Ministero, ma di stabilire un principio che fa parte integrale di una delle leggi più delicate e complesse, che regolano i nostri diritti".

5.2. *Il senatore*

Giorgio Arcoleo entra al Senato nella XXI Legislatura, anno 1902, nominato senatore del Regno con R.Decreto del 21 novembre 1902, quale appartenente alla categoria III *ex* articolo 33 dello Statuto (i deputati, dopo tre legislature, o sei anni di esercizio). C'è da dire, che in quello stesso anno 1902, Arcoleo fu incaricato, per conto di Zanardelli, di scrivere la premessa al progetto ministeriale della legge sul divorzio, che venne poi presentato e respinto dalla Camera dei deputati. A favore dell'istituto del divorzio si battè con convinzione, in quanto riteneva che questo fosse "una necessità giuridica, una misura di ordine sociale; è un temperamento, non una violazione del principio d'indissolubilità, inerente alla natura stessa del matrimonio come istituto civile".

Il primo discorso come senatore Arcoleo lo svolge il 3 aprile del 1903, intervenendo sulla discussione del disegno di legge "*Provvedimenti per l'istruzione superiore*". E' un lungo discorso nel quale esamina vari aspetti del funzionamento delle Università, sia dal punto di vista finanziario che didattico, ma nella sostanza

combatte le forme di pareggiamento delle Università perché avrebbero depresso le grandi e non sviluppato le piccole. Nel suo intervento, poi, vi sono, qua e là, delle "chicche", come questa: "la scienza non è libro soltanto, l'insegnamento non è sviluppo solo delle idee. E' la trasformazione delle idee in attitudini, affinché l'intelligenza divenga volontà e si muti in azione". E nella tornata parlamentare del giorno successivo, dopo aver presentato sull'argomento dell'istruzione superiore un ordine del giorno, Arcoleo accende una effervescente discussione con l'allora ministro della pubblica istruzione Nunzio Nasi, il quale, alla fine e dopo non pochi batti e ribatti, accettò, sia pure come raccomandazione, l'ordine del giorno di Arcoleo.

Il successivo discorso di Arcoleo senatore venne svolto il 24 marzo 1904. L'argomento è quello del progetto di legge sulla istituzione di una Commissione di inchiesta sulla marina militare; argomento troppo ghiotto per Arcoleo, che poté così rispolverare i suoi studi di diritto costituzionale, in particolare le tesi sostenute nella monografia che nel 1883 dedicò a *Le inchieste parlamentari*⁴⁶. Anche in Senato, come già fu alla Camera, Arcoleo torna ad essere un costituzionalista in Parlamento.

A tale proposito, merita senz'altro segnalare l'intervento che egli svolse il 12 maggio 1906, in occasione del dibattito sulla proposta di "*Aggiunta al regolamento del Senato d'iniziativa del senatore Casana e di altri 46 senatori*". La proposta avanzata dal senatore Casana mirava ad ovviare alla discontinuità delle adunanze del Senato, predeterminando nel regolamento un periodo di quindici giorni ogni mese quale normale tempo di attività. Il senatore Arcoleo prende la parola *contro*, e così motiva: "Si propone una coscrizione quindicinale di tutti i senatori non residenti a Roma; ora questo dividere il mese in due frazioni nel senso che i non residenti debbano come norma assoluta pensare che si lavora per obbligo nella prima

⁴⁶ Arcoleo aveva a suo tempo posto in rilievo, nello studio su *Le inchieste parlamentari*, come l'utilizzo dei poteri paragiudiziari da parte delle commissioni nell'ambito delle inchieste personali fosse necessario, ma non scevro di rischi; dal momento che poteva venirsi a creare confusione tra i due poteri, essendo tenue il confine tra istruire e giudicare, anche perché veniva a mancare, nell'attività delle commissioni, quelle guarentigie presenti nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Da qui i timori, espressi da Arcoleo, sulle incongruenze che avrebbero caratterizzato l'apparato dei poteri coercitivi previsto per l'inchiesta sulla marina.

quindicina e nella seconda a discrezione del Presidente, o giusta le circostanze, francamente non mi sa di opera legislativa, mi porta ad altre idee; e tutto quello che è meccanico ed automatico non giova né alla cosa né al decoro [...] Ora queste sono questioni che si risolvono, non per regolamento, ma per consuetudine, per senso altero e proprio della dignità collettiva". Detto ciò, chiude il suo intervento con l'abbozzare una proposta: "Vorrei che, ove mai passasse la presa in considerazione, si dovesse studiare se non ci sia miglior rimedio di una Giunta permanente per esaminare questi gravi difetti, insieme a quegli altri che la esperienza rivela". La sua proposta, Arcoleo, la formalizza e la presenta nella tornata del 28 giugno 1906 nei seguenti termini: "Il Senato nomina a squittinio segreto una Commissione permanente composta di cinque membri per le eventuali riforme al regolamento". La proposta venne poi trasmessa all'ufficio centrale, che provvide a fare alcune modifiche, quali: l'aumento a sette del numero dei componenti, la presidenza al Presidente del Senato e una più puntuale specificazione delle attribuzioni; Arcoleo acconsentì a queste modificazioni e propose a sua volta una ulteriore variazione. La modifica regolamentare, quale nuovo primo comma dell'articolo 32 del regolamento del Senato, venne approvata nella tornata del 7 luglio 1906⁴⁷: il Senato si dotava così di uno strumento per condurre in via stabile la valutazione di eventuali innovazioni regolamentari, di cui pareva ormai avvertita una valenza non sempre solo tecnica procedurale. Si registra, sul punto, una piccola discussione, non di merito ma procedurale, innescata dal senatore Pierantoni, che riteneva necessaria la partecipazione al dibattito di un ministro quale rappresentante della Corona. A tale

⁴⁷ Il nuovo primo comma dell'art. 32 del regolamento del Senato così recitava: "In principio di ogni sessione il Senato nomina a squittinio segreto ed a maggioranza assoluta dei votanti, secondo le disposizioni contenute nell'art. 4, le seguenti Commissioni permanenti: Una Commissione per il regolamento interno, una Commissione di finanze, una Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, una Commissione per le petizioni, una Commissione di contabilità interna, una Commissione per i trattati internazionali, una Commissione per i decreti registrati con riserva, una Commissione per la biblioteca. La Commissione per il regolamento interno si compone di 7 membri compreso il Presidente del Senato che la presiede. Spetta ad essa l'iniziativa o l'esame di ogni proposta di riforma al regolamento durante la sessione". Colloca questa modifica nel più ampio dibattito sulle modifiche regolamentari, a partire dalle proposte avanzate già nel finire del secolo, e tenendo conto anche di quelle, politicamente strategiche, relative alla verifica dei titoli, L. Borsi, *Op.cit.*, pag. 249 ss.

obiezione, Arcoleo replicò impeccabilmente: "Un articolo dello Statuto dice che ciascuno dei rami del Parlamento stabilisce il proprio regolamento e le proprie attribuzioni: ciò a dire indipendentemente e senza intervento di ministri responsabili. Il ministro in questo caso non sarebbe che un semplice spettatore, perché non potrebbe intervenire nella discussione, trattandosi di cosa che non riguarda la sua responsabilità, né l'esercizio del potere esecutivo".

Anche con riguardo alla sopra citata proposta del senatore Casana, Arcoleo, sempre nella seduta del 7 luglio, dapprima sostenne la necessità che della questione si occupasse la neonata Commissione per il regolamento interno (di cui egli fu eletto membro l'11 luglio), e poi presentò un proprio ordine del giorno (accolto dall'Assemblea), che motivò secondo un punto di vista del diritto costituzionale: "Sono sicuro che la Commissione permanente [per il regolamento] avviserà non solamente alla questione delle tornate che è puramente formale, ma alla questione più intima, che, dirò così, riguarda il Senato come corpo politico, non già nel senso di fabbricare o demolire ministeri, ma nel senso più alto di custodire le istituzioni, di dare le linee direttive, anche senza voti politici, al Governo, e assicurare gl'interessi del paese. Anche noi siamo una rappresentanza che, se non attinge il suo valore all'urna ed ai comizi, lo deriva da una più serena visione dei bisogni del paese, dalla conoscenza più sicura dei rapporti tra le funzioni permanenti dello Stato e le attività mobili, fluttuanti, feconde della società. Ond'è che io mi auguro che il Senato abbia la coscienza di farsi valere di fronte al Governo e possa sfuggire alla dolorosa alternativa in cui siamo oggi sotto una legge fatale che incombe sui nostri lavori (come bene ha detto il collega Finali), vale a dire che dinanzi a un cumulo di progetti di legge, emendarli non si può, respingerli non si deve, e così tutta la nostra attività si svolge in una brusca alternativa tra lo stillicidio durante cinque mesi, e l'uragano estivo che irrompe poi nei di giugno e luglio...*(benissimo – Approvazioni)*". Già in alcune battute di questo intervento si possono scorgere gli intenti che animeranno Arcoleo quale proponente di un progetto di riforma del Senato, come vedremo più avanti. Sul tema della riforma del regolamento, Arcoleo tornerà più volte nelle varie

relazioni che terrà per nome e per conto della Commissione per il regolamento interno del Senato, e si farà promotore egli stesso di significative riforme regolamentari, come si riscontra negli interventi che svolse in occasioni delle tornate parlamentare del 1 luglio 1910, del 7 marzo 1913 e del 20 dicembre 1913⁴⁸.

Nei numerosi discorsi che Arcoleo tenne in Senato, diversi furono quelli riguardanti la sua terra di nascita e di appartenenza: la Sicilia. Al punto, che si potrebbe fare di essi, insieme agli scritti sull'argomento, un piccolo volumetto, al pari del moschiano *Uomini e cose di Sicilia*⁴⁹. In ognuno di essi emerge sempre il sentimento e l'orgoglio del siciliano, vigile e non certo accondiscendente nei confronti dei problemi che si vanno manifestando in Sicilia: siano essi le condizioni dei lavoratori della terra nelle province meridionali e in Sicilia (che fu oggetto di una commissione d'inchiesta), oppure i provvedimenti a favore dell'ospedale di Palermo, o ancora la legge per la stazione di agrumicoltura e frutticoltura di Acireale, e infine la legge per le celebrazioni del Cinquantenario del risorgimento in Sicilia⁵⁰. Si segnalano, altresì, le commemorazioni dei senatori siciliani Carnazza Pugliesi, Gravina, Carnazza Amari e del deputato Angelo Majorana.

⁴⁸ In occasione della tornata del 1 luglio 1910 si provvide a modificare il regolamento nel senso di prevedere che la richiesta di urgenza, avanzata dal governo o da un senatore, dovesse essere deliberata dall'Assemblea a scrutinio segreto (e non più per alzata e seduta); "è un monito – disse Arcoleo – perché così non si potrà venire facilmente a dirci: vogliamo l'urgenza, vogliamo la Commissione improvvisa, vogliamo magari anche la relazione verbale ed il voto nella medesima giornata". In occasione della tornata del 7 marzo 1913, si approvarono le modifiche regolamentari prevedendo l'ampliamento del numero dei componenti la commissione finanze e prevedendo, altresì, che i disegni di legge "d'indole politica e organica" fossero di regola demandati per l'esame preliminare non già ai singoli uffici partitamene bensì agli uffici riuniti. In occasione della tornata del 20 dicembre 1913, il Senato deliberò una lieve modifica regolamentare su iniziativa di Arcoleo: la modifica regolamentare consisteva nella previsione che il Senato si riunisse in comitato segreto – oltre che in caso di relazione contraria o favorevole a maggioranza della commissione di verifica dei titoli – anche su richiesta della commissione per discutere in via preliminare su questioni relative all'articolo 33 dello Statuto. Come disse Arcoleo, intervenendo già il 2 dicembre 1913: "i tempi si svolgono, e i titoli subiscono non lievi trasformazioni di fronte alle condizioni politiche, economiche e sociali. Sotto la stessa forma varia il contenuto e qualche titolo può dar luogo a dubbi o necessità di chiarimenti".

⁴⁹ Si fa riferimento al volume ideato e curato da Vittorio Frosini, che raccoglie gli scritti di Gaetano Mosca dedicati alla Sicilia: G.Mosca, *Uomini e cose di Sicilia*, a cura e con introduzione di V.Frosini, Sellerio, Palermo 1980.

⁵⁰ Fu lo stesso Arcoleo che svolse, a Palermo il 28 maggio 1910, il discorso commemorativo del cinquantenario: G.Arcoleo, *L'anima della rivoluzione siciliana*, in Id., *Opere*, vol.II, *Uomini e tempi*, cit., pag.3 ss.

Passiamo ad altro argomento. Della magistratura e della sua disciplina, Arcoleo se ne occupò a più riprese. Prima nel luglio del 1907 in occasione del disegno di legge sulle modificazioni all'ordinamento giudiziario; sul punto, si è già riferito sopra nel paragrafo 3, a proposito degli incontri-scontri parlamentari con Vittorio Emanuele Orlando, allora ministro di grazia e giustizia e dei culti. L'altra occasione è data dalla discussione del disegno di legge "*Guarentigie e disciplina della magistratura*", che si svolse nelle tornate del 24 e del 25 giugno 1908. Nella tornata del 24 specialmente, Arcoleo svolse un lungo intervento tendenzialmente favorevole al disegno di legge, che conteneva anche l'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, sebbene in forma diversa da quella attuale. Alcuni passaggi meritano essere riportati: "E debbo attribuire il sistema adottato dal disegno di legge al presupposto che nel giudizio sulle colpe dei propri colleghi, il magistrato resti perplesso fra le responsabilità dell'individuo e il decoro di tutta una classe, così che l'intervento di elementi estranei significa non sfiducia, ma concorso dell'altrui giudizio che tolga il pericolo di soverchia indulgenza o severità, per motivi facili nelle gerarchie chiuse e onnipotenti, meno per volontà di persone, che per forza stessa di cose. Né regge del tutto il raffronto con gli altri corpi costituiti, nei quali l'esclusiva potestà interna disciplinare, con organi propri, si connette alla gerarchia: mentre l'inamovibilità forma usbergo e difesa al magistrato contro l'abuso dei superiori. E forse questo darà al ministro il migliore argomento per sostenere la scelta di un sistema misto nell'organismo della suprema potestà disciplinare che richiama il disegno di legge Rattizzi del 1853". Per poi concludere con un augurio, in cui risuona peraltro una nota scoperta di pessimismo politico, che scaturiva da una nostalgia per i tempi eroici del risorgimento nazionale: "Segua il ministro nella via intrapresa con tanta nobiltà di propositi. Troverà sempre appoggio nel Parlamento, perché in tutti noi è ormai profondo il sentimento di responsabilità; vivo il desiderio di rinsaldare questa minacciata compagine dello Stato; di rinvigorire in tutti i corpi costituiti il senso di disciplina, che è il vero modo di riprendere il nostro prestigio, di organizzare le cosiddette classi dirigenti, e assicurare anche nella torbida lotta degli interessi, il

trionfo del diritto e della giustizia!" (*Vivissimi e generali approvazioni. Molti senatori e il ministro guardasigilli si congratulano con l'oratore*).

Ultimo discorso parlamentare del senatore Arcoleo di cui daremo qui conto, riservandoci di dedicare l'intero paragrafo successivo a quelli svolti sulle proposte di riforma del Senato (di cui Arcoleo fu relatore), è quello tenuto in occasione della discussione sul disegno di legge "*Riforma della legge elettorale politica*". Siamo nella tornata parlamentare del 24 giugno 1912, al Senato si discute della riforma elettorale sulla base di un progetto del governo (che era presieduto per la quarta volta da Giolitti), il quale nel riprendere il progetto già presentato dal precedente governo Luzzatti, si discostava da esso in quanto, anziché collegare il diritto di voto all'alfabetismo dell'elettore, voleva estendere il corpo elettorale (maschile) da tre milioni e trecentomila a otto milioni e seicentomila di elettori, creando così un suffragio "quasi universale"⁵¹. Arcoleo prende la parola e subito vi sono " *segni di attenzione vivissimi*"; è un lungo discorso il suo, che riempie ben 13 pagine di atti parlamentari (in doppia colonna!), e dove ancora una volta si staglia la figura e la statura del costituzionalista. Peraltro, va ricordato che sul tema del suffragio e della rappresentanza, Arcoleo aveva prodotto, nel 1877, la sua prima monografia scientifica: *Gli equivoci nelle forme rappresentative*; e così, come già per il bilancio, per l'inchiesta parlamentare e per il Senato, egli poteva portare in Parlamento la sua cultura costituzionalistica. E proprio nel discorso in Senato, dopo aver ricordato che "la legge elettorale pervade tutta la vita pubblica, forma la base degli ordinamenti",

⁵¹ I punti chiave della riforma giolittiana possono essere così riassunti: *a*) i maschi ventunenni e alfabetizzati godevano dei diritti politici (come aveva già previsto la legge Zanardelli nel 1882); *b*) il diritto di voto era esteso a tutti i cittadini che avessero prestato il servizio militare; *c*) al compimento del trentesimo anno di età il diritto di voto era esteso anche ai cittadini maschi analfabeti. Si rammenta, inoltre, che nel corso del dibattito parlamentare, venne formulata anche un'ipotesi di riforma del sistema elettorale fondato sul collegio uninominale con ballottaggio, allora usato per l'elezione della Camera, sostituendolo con l'adozione del sistema proporzionale. Vanno altresì ricordate le norme moralizzatrici introdotte nella legge: la scheda elettorale inserita in una busta di Stato, di tipo unico e ufficiale; la composizione dei seggi elettorali affidati a magistrati o cittadini con particolari requisiti, e non più lasciata all'auto-organizzazione degli elettori. Per le vicende storico-politiche relative alla riforma elettorale, v., da ultimo, il saggio di PL. Ballini, *Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudini a Luzzatti (1896-1911). Temi di un dibattito*, nel vol. *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Istituto Veneto di Scienze e Lettere e Arti, Venezia 1997, pag.139 ss.

espone la seguente concezione della rappresentanza, con riferimento alla trasformazione sociale allora in atto: “La rappresentanza è una specie di alveo nel quale trovano libero corso ed argini le più torbide ed incomposte energie del paese: è il mezzo più idoneo per trasformare in graduale progresso le vaghe e incoscienti aspirazioni e per conciliare due che sembrano opposti: la libertà individuale, conquista della rivoluzione politica, e la solidarietà dei gruppi sociali, effetto delle evoluzioni economica”.

C'è da dire, che la posizione di Arcoleo sul progetto di riforma elettorale ondulava tra la valutazione positiva del più esteso suffragio – “il voto allargato può trasformare in energie convergenti le energie parallele dei gruppi, rinsaldare quell'unità morale che deve essere la base di tutte le tendenze politiche e sociali” – e una considerazione invece più cauta, se non timorosa: “Il suffragio da solo esprime la brutalità delle cifre, un coacervo di atomi incomposti. Il modo di mutarlo in salda base dello Stato è il sentimento del sacrificio del dovere”. Il problema, allora, era che non si era ancora venuta a formare una organizzazione di individui e di interessi – che fosse presente nei partiti e nei sindacati, come pure nei centri produttivi e nelle amministrazioni locali – in grado di garantire il costituirsi di un rapporto definitivo tra la base elettorale e le rappresentanze politiche; pertanto, secondo Arcoleo, “dal bruto dato numerico” non potevano emergere “maggioranze politiche in grado di organizzare lo Stato”. Bisognava, innanzitutto, superare la “linea di separazione tra l'attuale classe dominante e le altre, che pure ammesse dalla nuova legge al voto, restano escluse da ogni vera partecipazione dalla vita pubblica”.

Certo, un ruolo importante veniva assegnato comunque all'istruzione: “Il compito di elevare le masse non può raggiungerlo che l'istruzione; sia il voto stimolo e mezzo alla scuola”⁵²; per poi mazzinianamente sottolineare come “una riforma elettorale, oltre al fine politico, deve svegliare quella virtù morale che è l'ossigeno della vita pubblica”. Erano affermazioni che sapevano di Risorgimento.

⁵² Già in un discorso del 1906, così si esprime: Il problema della scuola non è preliminare a quello del suffragio? Tra noi manca il voto, perché manca la scuola; è il cittadino che lo rinuncia, non è lo Stato che glielo nega”; cfr. G.Arcoleo, *Spostati*, in Id., *Opere*, vol.II, *Uomini e tempi*, cit., pag.135.

Nelle sue parole si avvertiva altresì l'amarezza per la mancata approvazione di una riforma del Senato, alla cui progettazione Arcoleo aveva con tanto impegno atteso, e vanamente. Prima lo dice in termini più generali e tramite una considerazione d'ordine giuridico-istituzionale: "Tutte le attività sono eguali dal punto di vista degli elettori, ma non tutte eguali dal punto di vista degli eleggibili. Nel primo caso si esercita un diritto, nel secondo si partecipa ad una funzione dello Stato. Quindi era opportuno unire alla elettorale quell'altra riforma che all'attuale classe politica dominante togliesse il monopolio della rappresentanza. Senza questi freni, invece di un assetto politico, potrebbe provocarsi nuove lotte, perché l'esclusione parrebbe ingiustizia: di fronte ad una nominale democrazia, ricca di sterile suffragio, resterà, sotto un altro nome, una reale oligarchia". Poi, più avanti, lo afferma in termini più specifici, lamentando così la mancata trasformazione del Senato con una componente di tipo elettivo: "Nessuna Camera Alta poté restare immobile o immutata sotto la pressione o il movimento che produce nella opinione pubblica, nelle sociali attività, negli organi dello Stato, l'estensione del suffragio. Il sistema bicamerale presuppone che una Camera integri l'altra, quale che sia l'origine e la struttura. Solo gli Stati puramente costituzionali possono limitare la Camera Alta ad un Consiglio aulico di revisione [...] Ma non è possibile negli Stati come il nostro, di carattere parlamentare. Il Senato non può rimanervi estraneo, perché anch'esso è una rappresentanza". E sul Senato come rappresentanza del Paese, Arcoleo tornerà a insistere anche nel suo ultimo discorso in Senato, che è del 20 dicembre 1913. Ma per capire come Arcoleo volesse concretamente dare una rappresentanza al Senato, occorre ora andare a esaminare il "suo" progetto di riforma del Senato.

6. Il progetto di riforma del Senato

Preliminarmente va detto che il proposito di riformare il Senato si era già manifestato numerose volte; addirittura già nel 1848 Cavour, con un articolo apparso su *Risorgimento*, aveva mostrato serie perplessità e dubbi sulla composizione e sull'autonomia normativa del Senato. E fu durante il periodo di governo cavouriano

che si iniziò a discutere della riforma del Senato, prefigurando la possibile elettività dei suoi membri ma salvaguardando il principio bicamerale. Il problema principale era quello delle nomine dei senatori (le cosiddette "inforate" governative), che nonostante fossero regie secondo Statuto, si erano venute affermando secondo una procedura nella quale spiccava la responsabilità ministeriale: infatti, la nomina, che partiva dal ministro degli Interni, prevedeva il concerto del presidente del Consiglio e la delibera del Consiglio dei ministri. Vi era, pertanto, un problema di legittimazione politica della camera alta, alla quale si aggiungeva quello della scarsa rappresentatività delle ventuno categorie statutarie (entro le quali, cioè, scegliere i senatori da nominare), che andava altresì a minare i principi fondamentali del liberalismo in tema di rappresentanza politica.

A partire dal 1882, poi, il dibattito sulla riforma del Senato si intensificò: qui basterà ricordare il noto saggio di Luigi Palma dedicato proprio a *La riforma del Senato in Italia* e apparso su *Nuova Antologia*; la tesi di Palma era quella di combinare in certe dosi la scelta regia con le elezioni nazionali (sia pure da scegliere entro determinate categorie), per evitare così che i senatori, nonostante la legge li dichiarasse il primo corpo dello Stato, fossero soltanto degli "invalidi della costituzione". Sul punto, non mi è possibile qui dilungarmi, e pertanto rimando agli ottimi studi, che di recente sono stati dedicati ai dibattiti sulla riforma del Senato in epoca statutaria⁵³; proprio questi studi hanno messo in luce l'importanza del ruolo del Senato nella storia delle istituzioni politiche italiane, sia nell'ambito della forma di Stato che della forma di governo.

Un primo concreto progetto di riforma del Senato venne affidato ad una Commissione di studi presieduta da Guglielmo Cambray-Digny (ex ministro delle

⁵³ Mi riferisco al volume di N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Laterza, Bari-Roma 1992 e a quello di M.E. Lanciotti, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio*, il Mulino, Bologna 1993. Vedi altresì il volumetto di G. Spadolini, *La riforma del Senato nell'Italia Unita. Fra Depretis e Giolitti*, Le Monnier, Firenze 1987, *ivi* la riproduzione degli scritti più significativi apparsi su *Nuova Antologia* sulla riforma del Senato (1882-1916), fra cui quello di Luigi Palma citato nel testo.

Finanze nei gabinetti Menabrea)⁵⁴. Siamo nel 1887; l'anno precedente era stato pubblicato il volume del senatore Fedele Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, i cui giudizi e propositi, poco inclini ad un rinnovamento strutturale del Senato, furono da stimolo per i lavori della commissione Cambray-Digny, la quale invece provò a spingersi verso un timido riformismo. In particolare, si insisteva sulla necessità di due provvedimenti: la limitazione di numero nelle categorie; delle norme più efficaci per l'esame e la convalida dei titoli dei senatori. C'è da dire che il progetto, peraltro rimasto in forma grezza, non ebbe nessuna eco parlamentare⁵⁵.

E veniamo invece all'anno 1910, tornata parlamentare del Senato del 6 maggio. Giorgio Arcoleo prende la parola per illustrare la sua interpellanza così intitolata: *"Interpellanza del senatore Arcoleo al Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, sugli intendimenti del Governo circa le riforme politiche che riguardano la costituzione dei due rami del Parlamento"*. Dopo una lunga e appassionata analisi delle istituzioni politiche nazionali, Arcoleo chiude il suo discorso con un invito, che è già un impegno parlamentare: "E non può essere che unanime il desiderio di cooperare a quei provvedimenti che rispondono alle mutate condizioni politiche e trasformazioni sociali. Ricordo al Senato di oggi le solenni parole con le quali al primo discorso della Corona il Senato del 1848 dichiarava di essere pronto perfino a deporre le personali prerogative concesse dallo Statuto per accettare i mutamenti necessari, avendo unicamente in mira la potenza della Dinastia, la libertà del popolo e la grandezza della Patria". Nella sua replica, il Presidente del Consiglio Luzzatti mostrò convinta adesione alla proposta della nomina di una Commissione per studiare la riforma del Senato. Commissione, che era stata già proposta da Arcoleo il 28 aprile nei seguenti termini: "Propongo la nomina di una Commissione di 9 senatori con l'incarico di studiare quali riforme possano adottarsi nella composizione

⁵⁴ Va ricordata anche la formazione di una Commissione privata, per così dire, cioè di una Commissione che si era fatta carico di un progetto di riforma del Senato col consenso di cinquanta senatori individualmente sentiti e senza ombra di investitura parlamentare. La commissione, ideata da Francesco Nobili-Vitelleschi a metà del 1886, concluse i suoi lavori nel 1894 con una relazione presentata da Guido Saredo.

⁵⁵ Sul progetto di Cambray-Digny, v. N. Antonetti, *Op.cit.*, pag.156 ss.

e nel funzionamento del Senato". La tornata parlamentare del 6 maggio si chiuse con l'approvazione del seguente ordine del giorno proposto dal senatore Finali e altri: "Il Senato, convinto che qualunque discussione sulla opportunità, metodo e misura di una sua riforma, debba essere preceduta da un conveniente studio della grave questione, affida tale compito ad una Commissione di nove senatori da nominarsi dal Presidente".

Il 13 maggio, il presidente del Senato Manfredi nominava la Commissione "*Per la riforma del Senato*" composta dai senatori: Finali, *presidente*, Fortunato, *segretario*, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi Luigi, Severi, Villa e Arcoleo, *relatore*. La Commissione presentò la sua relazione finale il 5 dicembre 1910, lavorando perciò celermente in sei mesi; c'è da dire, che il testo non fu approvato all'unanimità, perché vi fu l'opinione dissenziente del senatore Luigi Rossi, il quale presentò una propria controrelazione. La relazione finale e anche l'elaborazione del progetto di riforma del Senato fu opera diretta di Giorgio Arcoleo⁵⁶; anche se bisogna attribuire alla Commissione tutta (fatta eccezione, come detto, per il senatore Luigi Rossi) la responsabilità del lavoro complessivo. Al fine di individuare quanto Arcoleo pensò c'è nella relazione della Commissione, occorre rifarsi alla discussione sul progetto, che si tenne in Senato tra il 9 e il 15 febbraio 1911, e lì i numerosi interventi di Arcoleo. Prima però bisogna dar conto, sia pur brevemente, dei risultati ai quali giunse la Commissione. Con una avvertenza, che "la proposta di riforma del Senato formulata da Arcoleo è da cogliere nella sua collocazione in un più ampio discorso riformatore, che investe tutta la rappresentanza politica nella sua duplice componente, elettiva popolare e delle capacità, e che punta a inserire l'insorgente democrazia nella organizzazione dello Stato [...] Dal momento che guardava a un rinnovamento della classe politica, intesa non come cristallizzata

⁵⁶ Lo ricorda Giustino Fortunato, segretario della Commissione, in una lettera a Ettore Ciccotti del 22 maggio 1926: G. Fortunato, *Carteggio 1923-1926*, a cura di E. Gentile, Laterza, Roma-Bari 1981, pag.219. La relazione finale della Commissione, predisposta da Arcoleo, è stata pubblicata anche nel volume dello stesso G. Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.441 ss. Si ricorda che Arcoleo fu autore, nel 1878, di un volume intitolato *Il Senato moderno* nel quale, tra l'altro, aveva propugnato la composizione elettiva a base temperata.

cerchia dei grandi interessi economici ma come classe media, della cultura, dell'interesse generale secondo termini sì tradizionali, e tuttavia investigata nella concreta configurazione delle forze sociali sue componenti, nel tentativo di chiamare a una piena partecipazione politica le energie più dinamiche e produttive, cui avrebbe potuto in prospettiva iscriversi anche i ceti operai e agricoli"⁵⁷.

Il progetto, allora, prevedeva una composizione del Senato di 350 membri scelti con criterio misto. L'obiettivo era quello di ricondurre le categorie statutarie a tre grandi raggruppamenti, attribuendo a ognuno un diverso criterio di scelta e un numero determinato di componenti: un primo gruppo, di esclusiva nomina regia comprendente le "alte funzioni [di Stato], le rappresentanze locali, le pubbliche benemerienze" per un numero complessivo di 120 unità; un secondo gruppo, pari a 30 scanni senatoriali, destinato a un "elettorato speciale l'alta cultura" (università, accademie, istituti e consigli superiori); e un terzo gruppo riservato a una rappresentanza diretta delle "forze vive", ovvero "varie energie economiche" del paese, rappresentate oltre che dagli ex deputati, per un numero di 120 seggi, dai più qualificati esponenti dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, ai quali erano destinati 80 seggi senatoriali⁵⁸. Una nuova classe politica, quindi, che fosse frutto di capacità e attività sociali tale da offrire nuovo alimento e salvaguardia all'autorità dello Stato moderno, ed "evitare quell'alternativa di eccesso o ristagno che offende e infirma i Governi parlamentari". Oltre alla diversità della rappresentanza del Senato, sulla base dello schema riferito, un altro problema che si rileva è quello riferito all'aspetto concernente *come* procedere alla riforma, e quindi i limiti alla revisione statutaria. Il punto da accertare, infatti, era se la riforma del Senato ferisse oppure no l'inviolabilità dello Statuto. "Non si tratta di deroga o di revisione" – si legge nella relazione – "dove si perde in vanità di dottrine ogni disputa di principio sul carattere

⁵⁷ Così L.Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca-Arcoleo-Maranini*, cit., pag.283. V. anche M.E.Lanciotti, *Op.cit.*, pag.260, secondo cui il tentativo di Arcoleo era quello di "fare del Senato una rappresentanza delle forze sociali, dei grandi interessi economici, delle funzioni statali, civili, culturali".

⁵⁸ V. in dettaglio, organizzazione, funzionamento e struttura delle categorie prescelte nel progetto di riforma in G.Arcoleo, *Opere*, vol.III, *Diritto costituzionale*, cit., pag.471 ss.

immutabile del nostro Statuto. Tale inviolabilità – più che intesa, proclamata come un dogma nella dottrina – non aveva base nella storia”. La migliore risposta, forte e chiara, è tutta in una frase estratta dalla relazione: “Lo Statuto è un limite che impedisce di tornare indietro al sistema assoluto, non di procedere innanzi nella grande via delle libere forme”. Torna la concezione arcoleiana della costituzione come costituzionalismo, in nome di uno storicismo liberaldemocratico.

La relazione finale della Commissione “*Per la riforma del Senato*” è tutta da leggere (e da apprezzare); è un breve trattato di diritto costituzionale (anche comparato, tenuto conto dei numerosi e precisi riferimenti alle esperienze costituzionali straniere), che mette ancora una volta in evidenza, se mai ce ne fosse stato davvero bisogno, il mestiere di costituzionalista in Parlamento di Giorgio Arcoleo. Alcune frasi della relazione voglio qui riportarle, due in particolare; la prima, quasi in apertura: “Non si cada in equivoco: il Senato non ha una storia da difendere; ma un nuovo compito da assumere per l’avvenire”. Sarebbe perfetta anche se scritta oggi. La seconda affermazione è più articolata ma non meno efficace e brillante: “Il Senato non ha privilegi da difendere: il nostro patrimonio politico è comune a tutti: è senso alto di patriottismo, amore delle istituzioni, desiderio di concorrere al savio e sano sviluppo dei pubblici poteri come della libertà, che ci induce a ritemprare la nostra fibra politica, a stringere più diretti vincoli con l’opinione pubblica, a garantire il prestigio delle origini e delle funzioni nei rapporti con la rappresentanza popolare. Siamo tutti passati attraverso la rivoluzione e i plebisciti; diversa è la forma ed i mezzi, unico il fine nei due rami del parlamento: siamo anche noi una rappresentanza del paese”⁵⁹.

Aperta la discussione in Senato sul progetto di riforma dello stesso, toccò ad Arcoleo, quale relatore al testo, chiarire i propositi, difendere l’impostazione, convincere i colleghi sulla bontà della riforma. La prima volta lo fece in vivace polemica con Vittorio Scialoja, il quale “sente la sua dignità solo per discutere, io la sento anche per votare e questo dico in nome della Commissione”. Da qui la

⁵⁹ *Ivi*, pag. 442 e 448.

richiesta, formulata da Arcoleo, che l'Assemblea deliberi l'esame delle risoluzioni⁶⁰: "E di ciò parlo non solo per il diritto che ha la Commissione, ma per il dovere che incombe all'Assemblea che non potrebbe, in un'altissima questione come questa, preferire a un dibattito fecondo che apre la via a tutte le proposte, una discussione chiusa, accademica, e senza voto".

L'intervento di presentazione del progetto di riforma, Arcoleo lo svolge il 12 febbraio: è un lungo intervento nel quale si va ben oltre la mera illustrazione del progetto. Numerosi sono i passaggi che varrebbe la pena riprendere, anche per la loro perdurante attualità⁶¹. Non è certo possibile farlo; pertanto, si invita a leggere con attenzione l'intervento: si rimarrà colpiti per il suo stile, così ricco di immagini⁶², e per il suo *patos* istituzionale, nel quale si avverte la forza propositrice di una riforma che non è solo parlamentare ma piuttosto sociale, economica e culturale. "Il desiderio

⁶⁰ La Relazione, infatti, si concludeva con le seguenti "risoluzioni", che sottoponeva al Senato: "1) Che pel migliore esercizio della funzione legislativa, oltre le innovazioni regolamentari, occorre instaurare l'esatta applicazione dell'art.10 dello Statuto, e stabilire, in omaggio alla eguaglianza delle due Camere, e alla giusta ripartizione dei lavori, quali disegni di legge organiche, amministrative e giudiziarie anche se importino spesa, debbano essere presentate in precedenza alla discussione del Senato. 2) Che ad accrescere valore al Senato come corpo politico è opportuno procedere a riforme intrinseche in armonia ai principii fondamentali che lo costituiscono: nomina vitalizia e categorie, con una più genuina e diretta rappresentanza. 3) Che la misura di tali riforme deve rispondere all'indole delle diverse categorie; che per le alte funzioni, rappresentanze locali e benemerenze nazionali, spetti la scelta all'esclusiva nomina regia; per l'alta cultura ai relativi corpi accademici, per gli ex deputati ed i maggiori censiti a un collegio elettorale a larga circoscrizione formato da elementi che rappresentino l'esperienza nella vita politica e le varie energie nella vita economica. 4) Che a questi fini è necessario fissare un limite di numero, e di proporzione fra le corrispondenti categorie. 5) Che il Senato esprima con un voto questi intendimenti affinché il Governo, in dipendenza della Regia Prerogativa, ed in armonia alle esposte risoluzioni, presenti analoghe proposte al parlamento".

⁶¹ Come quando afferma: "Non è facile navigare in mezzo a un arcipelago di opposizioni. I conservatori non vogliono una riforma perché offende lo Statuto; i democratici perché ammette solo un minuscolo sistema elettivo, il Governo perché si attenta al patrimonio delle grosse liste: e pare un'offesa alle nomine fatte, un ostacolo alle nomine da fare. Ma c'infonde fiducia e tranquillità il giudizio che parve parola d'ordine: questa riforma, dissero da due parti estreme, è un pericolo: porta alla rivoluzione o al colpo di Stato. Siamo dunque reazionari per gli uni, sovversivi per gli altri; reazionari con Cavour e Crispi, sovversivi con Cambray-Digny, Tabarrini; Saracco e Nobili-Vitelleschi".

⁶² Valga, come esempio, almeno questo passaggio di discorso: "Lo Statuto rimane inviolato nella originaria sua struttura: ma le istituzioni si trasformano. Avviene come di aviti castelli intatti nelle forme e nelle linee ma dentro ai quali circola la luce, l'aria e la vita moderna. Mutano le acque, resta il fiume; muta la materia, resta la forza; mutano i rami, restano le forti e salde radici. Siamo dunque nel campo delle innovazioni gradualì, ingenite, fuori di ogni deroga formale o revisione, proprie a quegli ordinamenti politici che la volontà popolare o la sua Rappresentanza abbatte o crea".

di riforma” – afferma Arcoleo – “non viene da stimoli esteriori ma da coscienza intima, dalla visione alta e lontana di quanto si svolge intorno a noi. Quando ferve l’evoluzione economica che moltiplica i nuclei sociali, bisogna rafforzare gli organi politici. Non si può attendere dalla pubblica opinione attratta dalla lotta dei bisogni materiali, l’iniziativa o il concorso per le riforme politiche. Spetta alle rappresentanze rafforzare lo Stato e i suoi organi principali ed è compito delle odierna democrazia [...] organizzare lo Stato”.

Arcoleo delinea quali caratteri essenziali dello sviluppo ingenerato alla forma stessa del Senato, la *nomina vitalizia* e le *categorie*; da esse muove per procedere ad un rinnovamento dell’organismo, che deve fondarsi sulla rappresentanza. “Questa rappresentanza non è già solo costituita dal sistema elettivo, ma da tutte quelle forze unite e aggruppate che ne formano come a dire la ragione di essere e la vitalità”. Allora, il principio elettivo c’è ma in modo indiretto, ovvero lo è virtualmente nelle categorie. “Il metodo di scelta per una rappresentanza di una Camera Alta” – afferma ad un certo punto del suo discorso Arcoleo – “può essere un germe per l’avvenire. La Commissione lo ha coordinato al carattere vitalizio, di fronte alle gravi e direi insormontabili difficoltà che offre la situazione di fatto, che non potrebbe cambiare senza un parziale sorteggio o rinnovamento. L’elezione non può dunque concepirsi che quale un presupposto analogo alla proposta ministeriale. Sovrasta ai due metodi la nomina Regia come investitura indispensabile per tutte le nomine a vita secondo la nostra Costituzione”. E dopo aver parlato a lungo e con passione, motivando-difendendo-convincendo, Arcoleo così si accinge a concludere: “Alto fu il mandato alla Commissione, grave il compito al suo relatore, quasi ha dimostrato che quando le idee sono buone valgono per se stesse e non occorre prestigio d’ingegno, eloquenza o dottrina. Quali che siano le vostre deliberazioni, da queste dispute sorgerà più vivo e intenso il sentimento unanime che ci lega: rafforzare questi liberi ordinamenti. Vari i mezzi, unico il fine [...] Ed ora, deponendo nella mani vostre il mandato, la Commissione ha manifestato all’Assemblea i suoi intendimenti: l’Assemblea faccia sentire la sua volontà”.

L'Assemblea non volle e non fece far sentire la sua volontà; nonostante vennero dedicate tre fitte giornate di seduta parlamentare a discutere, anche animatamente, del progetto di riforma del Senato (e non mancarono certo repliche asciutte da parte di Arcoleo alle critiche mosse al progetto)⁶³. La conclusione del dibattito è sintetizzabile nelle laconiche parole finali del presidente del Senato, che suonano come un epitaffio: "Al Senato non rimane che ringraziare la Commissione per gli studi preziosi, e per l'opera solerte data nell'adempimento del mandato avuto dall'Assemblea, e rivolgere una calda lode al relatore che, con la sua relazione, ci ha dato un lavoro il quale rimarrà ad onore del Senato". E quando il presidente chiese ad Arcoleo se domandasse ancora la parola, egli rispose con fine ironia: "Domando il silenzio". Voleva intendere che l'opera sua era compiuta, e che doveva aversi ora fiducia nel naturale maturare degli eventi. Infatti, come è stato scritto: "Col 1910 si era creato, anche sul terreno delle proposte di legge, un precedente importante: da allora si sarebbe progressivamente rafforzata la tendenza a riformare in senso organico il Senato, senza tralasciare la possibilità di incidere nella stessa direzione sulla composizione della Camera dei deputati"⁶⁴.

E quello della riforma del Senato, non più regio ma repubblicano, è ancora oggi un importante capitolo di storia delle istituzioni parlamentari tutto da scrivere⁶⁵.

⁶³ Il problema della riforma del Senato fu oggetto anche di discussione nella pubblicistica giuridica dell'epoca: v. G.Mosca, *La riforma del Senato italiano*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, p.I, 1910, pag.564 ss.; N.Nicolai, *La riforma del Senato in Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, p.I, 1911, pag.170 ss.; C.Caristia, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Bocca, Torino 1911.

⁶⁴ N.Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, cit., pag.208. Anche S.Merlini, *Il governo costituzionale*, nel vol. *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R.Romanelli, Donzelli, Roma 1995, pag.40, scrive che "Tuttavia, anche se quella riforma [di Arcoleo] non venne realizzata, molte delle suggestioni in essa contenute erano destinate ad avere lunga vita e a riproporsi nei più diversi contesti: da quello della riforma corporativa del fascismo, anch'essa presentata, nella sua prima fase, come equilibrio fra rappresentanza politica e rappresentanza-conciliazione degli interessi di tutte le forze vive del lavoro e del capitale, fino alle proposte di alcuni qualificati esponenti cattolici alla costituente in tema di nuovo bicameralismo. Anche qui, insomma, si può rilevare un'insospettata continuità nella storia politica italiana".

⁶⁵ Per gli sviluppi più recenti, v. T.E.Frosini, *Federalismo e bicameralismo*, nel vol. *I percorsi del federalismo*, a cura di B.Caravita, Giuffrè, Milano 2004, pag.117 ss.; Id., *Il Senato federale e l'incubo degli "invalidi della Costituzione"*, in *www.federalismi.it*, n.6, 2004.