

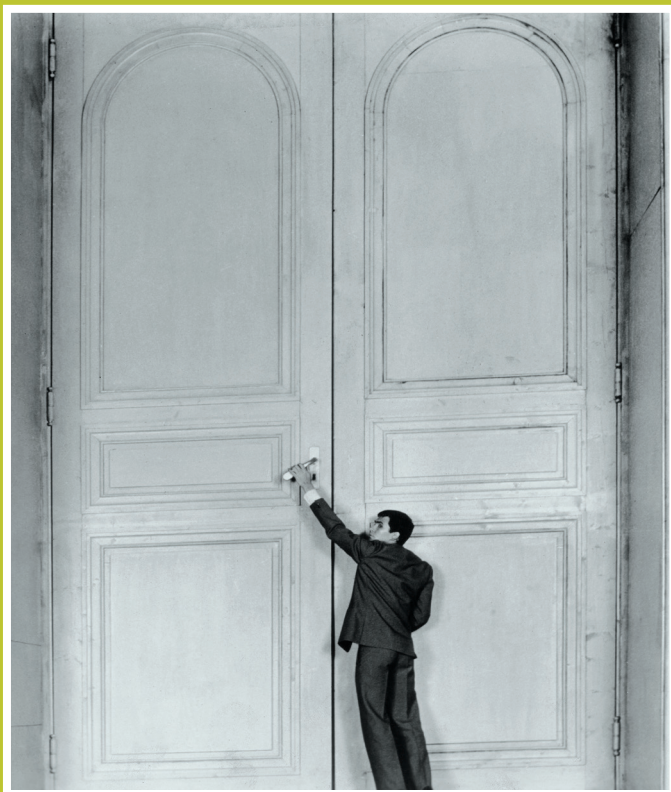
Romano Ferrari Zumbini
Giulio Stolfi
Lorenzo Carnimeo

Senato segreto



eum

biblioteca Giornale di Storia costituzionale





Romano Ferrari Zumbini

Giulio Stolfi

Lorenzo Carnimeo

Senato segreto

eum

Biblioteca del Giornale di Storia costituzionale
Collana diretta da Luigi Lacchè, Roberto Martucci,
Luca Scuccimarra

14

In copertina: In copertina: Anthony Perkins in *Le Procès* (Il Processo),
regia di Orson Welles, Italia - Germania Ovest, 1962 @ Alamy Foto Stock

Issn 2421-2865

Iisbn 978-88-6056-679-9 (print)

Iisbn 978-88-6056-686-7 (on-line)

Prima edizione: febbraio 2021

©2021 eum edizioni università di macerata

Corso della Repubblica, 51 – 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://eum.unimc.it>

Impaginazione:

Gianluca Rocchetti

Indice

Romano Ferrari Zumbini

9 *Introduzione*

Giulio Stolfi

Schede

- 39 A. L'auto-scioglimento del Senato
- 49 B. Gli atti di sindacato ispettivo-politico
- 57 C. Le commissioni governative per la predisposizione dei testi di legge
- 73 D. Le commissioni d'inchiesta
- 87 E. "Il Senato non fa crisi"
- 105 F. La nomina dei senatori e del presidente d'assemblea
- 121 G. La convalida dei senatori
- 147 H. I comitati segreti
- 187 I. Le petizioni
- 197 L. La presidenza dell'assemblea
- 205 M. La presidenza Saracco
- 215 N. L'ordine del giorno Grazioli e la fine del regime fascista

Lorenzo Carnimeo

245 *Da palazzo Madama... a palazzo Madama*

271 *Bibliografia essenziale*

Gli autori desiderano ringraziare, per la preziosa collaborazione, l'Archivio storico del Senato della Repubblica ed in particolare il consigliere Giampiero Buonomo, capo dell'Ufficio, e le dottoresse Elisabetta Lantero e Paola Muraca.

Gli autori ringraziano, per la collaborazione del pari preziosa, l'Archivio storico della Camera dei deputati.

Introduzione

I luoghi comuni sono comodi. Perché evitano di dover pensare e forniscono appigli sicuri. Che poi questi appigli possano rivelarsi ingannevoli e fuorvianti, è un altro discorso...

Uno dei più diffusi luoghi comuni nel linguaggio delle istituzioni politiche italiane verte sul Parlamento, identificato pigramente con l'assemblea dei deputati. Come se la parallela assemblea dei senatori fosse invece, più o meno, un circolo di conversazione.

L'infondatezza di tale assunto è nota agli studiosi contemporanei più accorti, ma è percezione relegata in ambienti scientifici o comunque settoriali. Questa monografia ambisce a squarciare un velo di errore che avvolge da tempo immemorabile la percezione del Senato del Regno, quale radicata fra gli studiosi più sbrigativi e fra i lettori ignari di cose storiche. *Idola*, come li qualificava Francis Bacon nel *Novum Organum*, riferendosi alle nozioni errate che si insinuano nelle menti e che si radicano consolidandosi come luoghi comuni e condizionando le condotte umane, distogliendo dalla Verità¹.

Questa ricerca è un contributo contro le *fake news*. Quindi un libro attuale, ancorché perimetrato su anni lontani (1848-1943). Questa ricerca non si limita a definire in negativo ciò che non è vero, ma arriva pure a definire in positivo quello che sembra esser vero. E ciò porta ad un cammino che potrebbe apparire scabroso, perché in una società che si compiace di definirsi inclusiva, appare quasi – un tempo si sarebbe detto –

¹ Per uno sguardo su radicati luoghi comuni circa l'insistita ma infondata attribuzione all'età cavouriana di trasformazioni risalenti, invece, ad anni anteriori, cfr. Ferrari Zumbini 2018, 53 ss.

peccaminoso definire con nitore un concetto, il significato di una parola, insomma applicare l' $A=A$ di aristotelica memoria.

Del Senato del Regno non può dirsi che nacque con clamore. Durante i lavori di redazione dello statuto albertino in Consiglio di conferenza si dedicarono poche battute a quell'organo. Per lo più ci si soffermò a calibrare la denominazione (che dall'originaria "Camera dei pari" – quale nelle Carte francesi del 1814 e del 1830 – scivolò, su impulso del ministro degli Interni, Borelli nel Consiglio di conferenza del 2 marzo 1848, verso la formulazione definitiva), dalla forte suggestione romana.

Quel Consiglio di conferenza, consesso di gentiluomini dalla adamantina fede sabauda, era stato convocato dai primi di gennaio per elaborare un testo costituzionale minimalista² e lo predispose riunendosi per lo più il giovedì, con una pacatezza e una metodica tipicamente subalpina; pacatezza e metodica, che erano quanto di più lontano dalla febbrile tensione rivoluzionaria che invece quei giorni serpeggiava a Parigi (quale mirabilmente descritta da G. Flaubert nella sua celebre *Éducation sentimentale*³). Anche Torino, al pari di altre capitali (Vienna, Berlino e non solo) redigeva una costituzione ma, diversamente da tutte le altre⁴, non a causa di uno scoppio rivoluzionario bensì, al contrario, per evitarlo e prevenirlo. Questo aspetto psicologico, prima ancora che politico, è decisivo per comprendere come mai i lavori preparatori si connotarono per un *understatement* di evidente impronta inglese.

² Sul Consiglio di Conferenza come "anello di congiunzione fra l'antico regime e lo Stato costituzionale" si rinvia, pur nell'amplessissima letteratura, a Colombo 2003, 49.

³ "Dussardier esclama: 'Che felicità, amici, che felicità! senza riuscire a dir altro, tanto ansimava di stanchezza e di gioia. Era in piedi da quarantotto ore. Aveva dato mano alle barricate del Quartiere latino' [...]. 'La Repubblica è proclamata, saremo tutti felici! Ho sentito dei giornalisti, poco fa, che parlavano proprio davanti a me: sembra che la Polonia e l'Italia saranno liberate! Niente più re, capite? Tutta la terra libera; tutta la terra!' [...]. Federico sentì pulsare nelle vene l'antico sangue dei Galli. L'entusiasmo della folla l'aveva attratto nella sua rete magnetica. Con voluttà aspirava quell'aria tempestosa, piena d'odor di polvere" (Parte III, capitolo 1).

⁴ Ad eccezione dell'esperienza svizzera, pure improntata alla ricerca di una consensualità e non di una rottura.

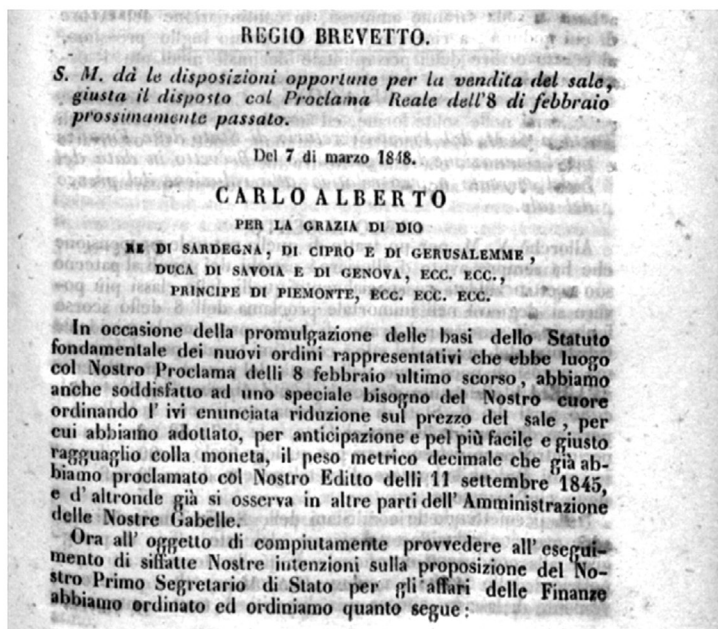
Tali premesse portarono a quel testo minimalista (e tale era, non per il pur contenuto numero degli articoli, 81). Un testo sobrio, che non volle presentarsi come atto apicale, innovativo, bensì come amalgama fra il nuovo (lo spazio che reclamava la borghesia) e l'antico (una monarchia rispettata in tutti gli strati della popolazione). Ma sarebbe riduttivo ricondurre la nascita del costituzionalismo in quel Regno alla promulgazione di quel testo⁵; al contrario, il cammino costituzionale affonda la genesi in anni antecedenti al 1848. Come negare significatività, ad esempio, all'avvenuta attivazione, sin dal 1846, dei corsi universitari di *Economia politica* e di *Diritto costituzionale* nelle università di Torino e di Genova? Erano infatti segnali, questi, che l'*establishment* forniva nel senso di favorire il diffondersi – indipendentemente da un testo costituzionale – del liberismo e del liberalismo. E la risposta fu favorevole: se quei corsi non fossero stati frequentati, il governo avrebbe dovuto sopprimerli, ma così non fu.

Si staglia così, gettando lo sguardo oltre il testo costituzionale, un *mosaico*: una pluralità di atti e fatti, normativi e non, a rilevanza costituzionale, volti a favorire il diffondersi di una (in parte preesistente) tavola di valori condivisi. Come spiegare altrimenti l'emanazione, in parallelo allo statuto (4 marzo 1848), di un provvedimento che abbassava il prezzo del sale (r. brevetto n. 677 del 7 marzo 1848)? Si agiva favorendo così fra il popolo minuto la percezione di un significato concreto rispetto ad un evento – la costituzione come testo scritto – che, altrimenti, avrebbe appassionato solo la borghesia.

⁵ In tal senso, ampia storiografia del XX secolo, come ancora Levra 1997, 39, che lega l'inizio della vita costituzionale al 4 marzo 1848.



7 marzo. R. Brevetto (677). - S. M., in seguito alla relazione fatta dal primo segretario di stato delle finanze, dà le disposizioni opportune per la vendita del sale, p. 179.



Regio Brevetto n. 677 del 7 marzo 1848, recante disposizioni per la vendita del sale

Come spiegare altrimenti la nascita del controllo diffuso sulla magistratura? Esso era nato indirettamente in forza di una norma antecedente allo statuto, le lettere patenti n. 630 del 30 ottobre 1847, che allentarono la censura, e grazie alla stampa, su iniziativa di un avvocato (F. Bettini), di una rivista di giurisprudenza che iniziò ad editare, dalla tarda primavera del 1848, le sentenze, altrimenti relegate negli angusti spazi delle cancellerie e, quindi, ignote al pubblico.



Primo volume della Giurisprudenza degli Stati sardi, 1848-49

Pur sviluppatosi con cadenza arivoluzionaria, all'interno di un'euforica e al contempo preoccupata pacatezza (intimamente piemontese), il progetto costituzionale guardava al Tamigi più che alla Senna. Così facendo, ha evitato di cadere in un meccanismo parlamentare inesperto o improvvisato⁶ e si è favorito, al contrario, il rapido svilupparsi di un parlamentarismo maturo. L'ampio *mosaico* di *atti* (normativi e non) e *fatti* concretizza la *Costituzione completa*; essa rivela così la sua organicità, la sua dinamica di compatibilità con il sistema e quindi la sua attendibilità indipendentemente dalla razionalità delle norme scritte e dalla loro simmetria con l'asse della costituzione scritta. Quindi la *Costituzione completa* comprende tante *tessere normative scritte* (dalla Costituzione e i regolamenti parlamentari alla legge elettorale e così via) e *non scritte* (consuetudine e spontaneità). Solo così, facendo ricorso alla *Costituzione completa*, diviene possibile cogliere la ricchezza di significati, il ruolo del Senato (come pure di tutti i protagonisti delle istituzioni), la sua valenza e l'incidenza dei suoi protagonisti, oltrepassando la antica ripetizione di concetti come il Senato tutore ad oltranza delle prerogative regie⁷.

Con *mobilità* statutaria si possono sintetizzare e condensare i concetti di duttilità, elasticità e flessibilità costituzionali⁸ che informarono di sé la *Vita* delle istituzioni. Con il concetto di *mobilità* (nato inavvertitamente fra liberali e democratici nel marzo 1848, durante la trattativa per la formazione del governo Balbo-Pareto) è stato possibile superare agevolmente le aporie

⁶ Per un'esperienza giudicata invece inesperta e improvvisata, quella di Weimar, nel XX secolo, sia lecito rinviare a Stolleis 1999 e Sordi 2000, 475 ss.

⁷ Così Levra 1997, 41. Ricostruzione, che si inserisce – a suo modo – armonicamente in una risalente impostazione, cfr. Maranini 1967, 149.

⁸ Il primo requisito – *elasticità* – delinea la suscettibilità del testo costituzionale ad essere modificato nei fatti dai soggetti costituzionali, quindi senza modifiche formali ed in via interpretativa e/o applicativa. Il secondo, invece – *flessibilità* – indica l'idoneità del testo ad essere innovato con legge ordinaria, quindi con l'espressa volontà parlamentare (del Senato e della Camera) e l'esplicito consenso sovrano attraverso la sanzione regia. Il terzo, infine – *duttilità* – descrive l'attitudine della Carta a non porsi come dato fisso, indicando al contrario la capacità di favorire un modello generativo di processi e attivando costantemente fenomeni mutativi, che non si limitarono, infatti, ad atti parlamentari formalizzati. Sia lecito rinviare sul punto a Ferrari Zumbini 2008, 60 ss.

nel testo costituzionale scritto, si è potuto evitare l'incapsulamento in testi scritti di formule normative difficili poi da disboscare e – in parallelo – si è potuto vivere il testo costituzionale non come dato statico, modificabile solo per iscritto, bensì come *iter ad infinitum* auto-sistematizzante. La *Costituzione*, quindi, non come verità apodittica, bensì come fisionomia in continuo divenire alla costante ricerca del modo in cui intercettare i cangianti archi di aspirazione dei componenti la comunità⁹.

Il Senato non era stato oggetto, in Consiglio di conferenza, di grandi riflessioni: si lasciò nell'ombra la questione di chi o cosa rappresentasse. Molti fra i chiamati a farne parte appartenevano a famiglie significative da tempo, per cui il nuovo organo e quei componenti si mossero sin dal principio con garbo antico e – al contempo – con determinazione consapevole, propria di chi da generazioni è educato alla gestione di cose importanti. A tal punto il minimalismo costituzionale era nell'animo di quei signori che, nell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, d'apertura alla I sessione parlamentare, già nella tornata del 24 maggio 1848, su iniziativa del sen. Balbi-Piovera, si ipotizzò l'**auto-riforma del Senato** a nomina vitalizia. Era una proposta sottoscritta da ben 13 senatori¹⁰: Alfieri di Sostegno, Doria, Serra, Plezza, Cordero di Pamparato, Plana, Mosca, de Cardenas, Ricci, Pallavicini, Tapparelli d'Azeglio, Moris e Lucerna di Rorà, cui successivamente aderirono anche Castaldi e il mons. di Calabiana. Questo il testo:

Il Senato, mentre riconosce essenziale al regolare andamento del Governo costituzionale la conservazione di due Camere legislative, sente il bisogno di dichiarare che, se colle mutazioni di legge che il Governo intende proporre onde portare il nostro paese a quel grado di potenza a cui pel bene d'Italia ci vuole la Provvidenza condurre, si riputasse giovevole di venire a sopprimere i diritti personali accordati dallo Statuto ai membri che lo compongono, ognuno di essi lo deporrà con soddisfazione nelle mani del Re, dal quale al solo scopo e col solo desiderio di promuovere il maggior bene del paese e dell'Italia l'ha ricevuto.

⁹ Interessante sarebbe uno studio su come la nozione di "incostituzionalità" maturò nel tempo, anche e soprattutto attraverso valutazioni in sede parlamentare. Infatti, quella nozione tendeva all'epoca ad espandersi oltre il confine delle leggi o degli atti equiparabili, per includere anche atti amministrativi.

¹⁰ Numero elevato, se si tiene conto che in quelle settimane il numero dei senatori partecipanti ai lavori era inferiore ai 40. A luglio 1848 si sarebbe ridotto ad una trentina.

Si conferma così una sensibilità istituzionale, quasi una ritrosia ad essere, che determinò, involontariamente, nei decenni successivi, da parte di osservatori superficiali, una scarsa considerazione verso il collegio, reiteratasi nel tempo.

Dopo ampio dibattito la proposta non fu approvata: i motivi furono tanti, forse giocò un ruolo anche la più o meno inconscia intuizione, e preoccupazione, di contribuire a smantellare l'intero testo costituzionale (*Scheda A*).

L'intento di questa pubblicazione – e, del resto, la sua originalità – risiede nel *non* editare alcunché d'inedito, nel *non* portare ad emersione documenti di sconvolgente novità, bensì nel porre all'attenzione fatti storicamente noti, ma letti con gli occhiali istituzionali del *fact checking*: così e solo così si può portare a maturazione una nuova, ma veritiera percezione del ruolo che effettivamente svolse il Senato, inteso come Camera alta del Parlamento subalpino prima, ed italiano poi. “Alta” non tanto perché collocata topograficamente vicino a palazzo reale, a Torino, bensì e soprattutto perché Camera di alto indirizzo politico-culturale nella gestione della cosa pubblica e nella maturazione di valori condivisi.

Certo, leggere questo libro, per chi si aprisse con onestà intellettuale al ‘nuovo’, comporta mettere in discussione e revocare in dubbio certezze fittizie. Ma è un ‘prezzo’ – quello di rinunciare a consolidate, quando inesatte certezze – che la ricerca del vero impone. Ed il beneficio è quello della Verità, che parla mediante carte rese “segrete” solo da chi le aveva finora evitate.

Di ciò ritengo si debba render avvertito il lettore: il senso di queste righe è quasi un *warning* a non addentrarsi in terreni nuovi, se non si è pronti al nuovo. Le cose ‘sapute’ tranquillizzano; scoprirne l'infondatezza potrebbe turbare certa pigrizia mentale. Ma esser pronti a ribaltare agiografiche certezze è il prezzo inevitabile da pagare se si affronta un vero lavoro di Storia delle istituzioni: esso va fondato sulle ricerche delle fonti, in primo luogo sui fatti quali si son effettivamente svolti e non su tralaticie ripetizioni, più o meno ricostruzioni di comodo, nelle quali non di rado diversi scrittori, anche di fama, hanno voluto indulgere.

Non è il caso di ricostruire l'*iter* formativo di queste ripetizioni storiografiche – e, quindi, di luoghi comuni¹¹ – che hanno a ritroso ingabbiato in apriorismi tanti episodi, ma è invece il caso di individuare il proto-autore, dalla cui narrazione più o meno fantasiosa discendono a cascata tante ricostruzioni più o meno fuorvianti. Si tratta del roboante Angelo Brofferio, il quale (fra il 1866, data del primo volume, e il 1869, data del sesto e ultimo) editò la *Storia del Parlamento subalpino*, che si concentrò prevalentemente sulle vicende della Camera, legandole poi alle vicende legislative; risale quindi al Brofferio l'impostazione riduttiva circa il ruolo del Senato, prendendo a sostegno il ruolo – a suo dire – minore in sede legislativa. Ma, se quello fu un bicameralismo asimmetrico, non fu neppure un sistema a Camere sovraordinate, cioè l'una subordinata all'altra, come taluno vorrebbe pigramente credere e far credere.

Quel testo brofferiano fu redatto sbrigativamente sul filo dei ricordi, cioè seguendo la sua memoria, quella di un appassionato protagonista della vita parlamentare di quegli anni: da deputato era stato al centro di numerose vicende, mai in posizione conciliatrice, bensì spingendo sempre su opzioni nette, talvolta estremistiche e per lo più minoritarie¹²: rari furono i casi di sue proposte (disegni di legge ovvero ordini del giorno), approvate; di rado riuscì ad imporre le sue opzioni, tuttavia, lottò sempre senza tregua. E quell'ardore travasò nell'attività pubblicistica coeva e la stessa passione riversò nella citata *Storia*: verrebbe da chiedersi quanto fosse stato in buona fede nel tramandare certe ricostruzioni, ma è quesito che non merita e che si presterebbe solo a dibattiti di nicchia. Verrebbe pure da chiedersi quanti e quali autori abbiano acriticamente ripreso, nei decenni successivi, le invenzioni del Brofferio: ma del pari in questa sede è quesito da trascurare, anche perché coinvolgerebbe troppi autori.

¹¹ Nel senso di una profonda innovazione metodologica verso la storiografia tradizionale si è incamminato, ancorché da altra prospettiva, Mannori 2011a, 9 ss.

¹² Nella seduta del 16 maggio 1848, dopo l'elezione del Gioberti a presidente della Camera, si tenne l'elezione dei vice-presidenti. Ebbene, il Brofferio ricevette un voto, solo un voto (che avrebbe potuto essere il proprio), a evidente riprova di uno scarso seguito fra i colleghi deputati (*Atti Camera*, 42).

Vanno invece approfonditi i luoghi comuni e verificare se siano infondati e – qualora così fosse – reputarli destituiti di fondamento.

A volerne citare uno, la moderazione attribuita al Gioberti, primo presidente della Camera. Egli lo fu nel pensiero, quale autore del *Primato*, ma nella conduzione dei lavori parlamentari si rivelò assai eccentrico rispetto ai parametri di terzietà: ad esempio, interagì con le gallerie per contrastare gli oratori a lui non graditi¹³. E tanto si impegnò nel favorire la caduta del governo in carica, che il 13 dicembre 1848 riuscì a concretizzare la sua aspirazione: assurse infatti alla presidenza del Consiglio, pur vincendo le forti resistenze del re Carlo Alberto, che le aveva tentate tutte, pur di non vederlo presiedere l'esecutivo: precedentemente, infatti, aveva conferito ben 4 incarichi a 4 distinte persone (il Gioia, il Provana di Collegno, il Moffa di Lisio e Massimo Taparelli d'Azeglio).

Solo approfondendo i luoghi comuni infondati, dunque sarà possibile ristabilire all'intelligenza della Verità storica ciò che effettivamente avvenne. In ciò, il merito principale di questo libro: il coraggio.

In sede di redazione del testo statutario non si erano posti grandi problemi di ingegneria costituzionale – del resto, la parola “Parlamento” neppure è menzionata; comunque, quale che (non) fosse il progetto istituzionale, sin dal principio si delineò una calibratura di ruoli fra le due Camere. La costituzione scritta aveva infatti sì, configurato i due rami attribuendo loro astrattamente una funzione legislativa, ma sin dalla prima sessione ciascuno di essi si indirizzò e si entusiasmo indirizzan-

¹³ Emblematico, al riguardo, lo svolgimento della seduta del 21 ottobre 1848: si discuteva il “rendiconto del Ministero” e presiedeva il vice-presidente Demarchi. Dopo un intervento appassionato del Brofferio, accompagnato dal favore delle gallerie aperte al pubblico (*Atti Camera*, 550 ss), ed alla conseguente richiesta del Cavour di “far rispettare la dignità della Camera”, il Gioberti, presente in Aula e seduto fra gli scranni dei deputati, sollecitò la parola per fatto personale allo scopo di teorizzare il cd. ‘diritto all’interlocuzione’ delle gallerie: “sarebbe un assurdo, massime in questi tempi, che abbisognano d’ardore, il voler interdire al pubblico le dimostrazioni de’ suoi sentimenti. Del resto [...] gli applausi che si tributano agli oratori dell’opposizione, si tributeranno pure al partito contrario se saprà meritarsi (*Scoppio di applausi nella galleria e in una parte della Camera*)” (*Atti Camera*, 551). La seduta, per merito del suo presidente (che non presiedeva), divenne a quel punto ancora più tumultuosa e concretamente ingestibile.

dosi anche e soprattutto in altre direzioni (*in primis* il **sindacato ispettivo-politico** sul governo con interpellanze; anni dopo, anche con interrogazioni). Ebbene, il Brofferio non portò ad emersione tale realtà e si dedicò invece riduttivamente alla raffigurazione della Camera (e del Senato), analizzato e valutato quale organo in primo luogo legislativo¹⁴, giacché a tale dimensione egli da parlamentare aveva prevalentemente legato la sua attività. Invece, la migliore costituzionalistica contemporanea riconosce nel controllo la funzione-base del Parlamento¹⁵, specie alla luce della recessività della funzione legislativa (*Scheda B*).

Ogni autore, assumendosi le proprie responsabilità, può liberamente impostare le sue ricostruzioni come ritiene; stupisce però riscontrare come l'impostazione brofferiana sia stata tralaticciamente seguita da numerosi autori successivi. Ciò si può spiegare con la 'comodità' di attingere a ricostruzioni passate e già 'pronte', invece che affannarsi nello scavo all'interno degli *Atti* parlamentari, di lettura talora ardua.

Tale impostazione – l'identificazione del Senato con la funzione legislativa – ha determinato una pluralità di effetti, ciascuno a sua volta più distorto.

In primo luogo emerge la *vulgata* secondo cui la Camera sarebbe stata, giacché più battagliera e rumorosa, la sede più significativa per l'attività normativa, rispetto ad un Senato, invece sonnacchioso e poco incisivo. Inesatto: l'attività legislativa di facciata si svolgeva, sì, nelle Aule parlamentari, ma era per lo più produzione scaturente (anche allora, con buona pace di taluni *laudatores temporis acta...*) da emendamenti a testi

¹⁴ Ben a ragione, quindi, Melis 2014, 45, lamenta che “la storia dello Stato sia coincisa di fatto con la storia della legislazione”. Non è peraltro un caso che il Brofferio qualificasse l'unità di misura della vita parlamentare con le parole “sessione legislativa”, mentre lo statuto ricorreva semplicemente alle parole “sessione” o “sessioni” (artt. 9, 43, 45, 46, 48 e 56), presupponendo un significato meno circoscritto.

¹⁵ Sul punto Luciani 2016. Del pari, inevitabile per la pubblicistica anglosassone dello scorso secolo, il richiamo a Bagehot 1867. Copiosa anche la pubblicistica contemporanea: basti pensare, ad es. Blackburn, Kennon, Wheeler 2003. L'idea che il Parlamento non solo non abbia come prioritaria funzione quella di produrre norme, ma sia anche poco incisivo nell'*iter* legislativo, è talmente radicata nell'ordinamento che ricerche recenti hanno sentito il bisogno di proporre una prospettiva in parte differente: Russell, Gower 2017. Sulla perdurante attualità della Camera dei *Lords* e sulla sua influenza nel “*polymaking process*”, cfr. Russell 2013.

governativi, strutturati in modo molto articolato. L'attività legislativa in sostanza si svolgeva invece nei ministeri: con decreto reale si insediavano commissioni che, disponendo altresì di informazioni ignote al Parlamento, redigevano con cognizione di causa i testi articolati che, previo passaggio autorizzativo presso il re, si travasavano in un secondo momento in disegni di legge. Ebbene, a componenti di quelle commissioni ministeriali erano spesso chiamati deputati e a presiederle ancor più spesso erano chiamati senatori¹⁶. Ciò determinava che, specie in un'Aula compassata come quella di palazzo Madama (a Torino, ma anche a Roma), i colleghi esitassero a voler incidere e scalfire un testo uscito da una commissione presieduta proprio da un loro autorevole collega, sommo esperto in quello specifico settore. Nelle **commissioni governative** per la predisposizione dei **testi di legge** da sottoporre alle Camere, la partecipazione di senatori e deputati era numericamente maggioritaria rispetto a quella dei funzionari ministeriali; da ciò discende che i parlamentari incidavano nei contenuti futuri delle leggi operando in larga parte in via preventiva *extra moenia*, e non successivamente *intra moenia*. Né questa consuetudine si circoscrive solo ai primi anni torinesi di vigenza dello statuto, ma ne accompagnò la vita sino all'età liberale, negli anni giolittiani (e pure durante il fascismo).

Il devolvere la presidenza di commissioni governative a senatori si espanse anche a commissioni non chiamate a redigere testi legislativi, come nel caso delle **commissioni d'inchiesta governative**.

Fra i numerosi casi ci si limita a menzionare l'importante organo, varato a pochi giorni dalla fine della Grande guerra, dai governi Orlando e Nitti per "constatare le violazioni al diritto delle genti commesse dal nemico". Un *Tribunale della Storia* – se lecito così esprimersi – incaricato di accertare perfino "la natura speciale della responsabilità degli Imperi centrali"; l'indagine riguardava addirittura il "periodo anteriore alla dichiarazione di guerra alla Germania", oltre ovviamente ai mezzi illeciti di guerra terrestre, marittima ed aerea da parte delle forze armate degli Imperi centrali. Ebbene, alla presidenza fu chiamato L.

¹⁶ Meniconi 2000, 361 ss. riscontra un elemento di continuità nella presenza delle élites burocratiche fra i membri del Senato in tutto il suo secolo di vita.

Mortara, che ricopriva sì, l'incarico di Primo presidente di Cassazione, ma non a caso era pure senatore del Regno. Quali componenti furono, poi, paritariamente chiamati a farne parte, oltre a diversi militari e magistrati, anche tre senatori (Cassis, Diena e Savorgnan di Brazzà) e tre deputati (Di Caporiacco, Pietriboni – poi sostituito dal Bellati – e Rava).

Insomma il Senato non visse mai il suo ruolo con un patologico senso di minorità. Persino il fascismo non si discostò da questa consuetudine; un esempio fra i tanti è dato dalla commissione governativa per le riforme costituzionali – tema antico... –, costituita il 21 gennaio 1925: la presidenza fu affidata ad un senatore (G. Gentile) e pure la vice presidenza ad un altro senatore (E. Corradini) (*Scheda C*).

Analogamente significativa era la partecipazione, per lo più paritaria, di senatori e deputati nelle **commissioni d'inchiesta parlamentari**. Tali commissioni non erano contemplate dalla costituzione scritta, ma rapidamente entrarono a pieno titolo nella *Costituzione completa*, ossia in quel *mosaico mobile di atti e fatti* che inverava il tessuto connettivo della collettività nazionale in nome della cangiante tavola di valori condivisi.

Le commissioni d'inchiesta¹⁷ erano per lo più bicamerali (e non monocamerali) e al numero di senatori corrispondeva identico numero di deputati. Negli anni '70/'80 e pure in età giolittiana, invero, le Commissioni, ancorché parlamentari, furono integrate da funzionari ministeriali. Ma dopo la Grande guerra la tendenza invece fu nel senso di un ritorno a commissioni squisitamente parlamentari, cioè senza presenze esterne. Ma quel che ai fini della presente ricerca maggiormente rileva è la costante partecipazione paritaria fra i componenti delle due Camere, a ulteriore riprova del ruolo per nulla secondario del Senato.

Dopo la partenogenesi dell'inchiesta parlamentare – la prima era stata istituita e nominata il 12-13 luglio 1848, a palazzo Carignano, e verteva “sulle mene gesuitiche in Savoia” – e alla luce

¹⁷ La prima proposta era stata presentata dal dep. Penco alla Camera già il 30 giugno 1848. Verteva sui problemi della navigazione e del commercio marittimo. Ma il governo (tramite il ministro dell'Agricoltura, Torelli) ne bloccò l'approvazione (*Scheda D*). In Senato una prima proposta venne presentata due settimane dopo dal de Cardenas il 13 luglio 1848 su questioni di ordine pubblico.

del grande successo riscontrato, ci si pose nel 1863, su impulso del governo, il quesito se regolamentarne il funzionamento con una legge-quadro. Il ministro Pisanelli presentò a tal fine alla Camera, in quella VIII legislatura, uno specifico disegno di legge (*Atto Camera n. 62*). Quel ramo optò rapidamente per questa soluzione – *rectius* senza avervi troppo riflettuto, come spesso capita a chi privilegia la frenesia – in sintonia con il desiderio del governo, ma il Senato volle opporsi: si oppose e prevalse¹⁸; nessuna legge fu approvata, né allora, né in seguito.

Ed è significativo quanto R. Bonghi, deputato all'epoca della presentazione e della discussione di quel disegno di legge, ebbe modo di scrivere sulla "Nuova Antologia" il 15 agosto 1869:

la legge sulle inchieste parlamentari presentata alla Camera dei deputati il 10 giugno 1863, su cui fu riferito il 13 luglio e votato il 22 luglio seguente, è stato un atto pietoso. Tanta rapidità, e così inusitata sarebbe stata lodevole, se essa non fosse tra molti altri un indizio che la leggerezza con cui la presentazione e la discussione fu fatta, fu anche maggiore di molto [...]. Il Senato salvandoci, come altre volte ha fatto, da uno sproposito molteplice e matricolato, l'affogò molto deliberatamente, con una discussione e due rapporti pieni di sapienza legale e politica (Bonghi 1869, 852).

Il governo tentò nuovamente con ulteriori disegni di legge (nel 1878 e 1880), ma questa volta la Camera dei deputati, evidentemente resasi saggia dall'intuizione del Senato, non ne approvò i testi. Tale soluzione imposta dal Senato, contro la volontà dell'esecutivo e dei deputati, evidentemente fu la più accorta se sino alla fine della Monarchia e in altri 70 anni di Repubblica fu implicitamente confermata, giacché non si è mai addivenuti alla redazione di una normativa-quadro¹⁹.

¹⁸ Il ddl fu presentato al Senato (*Atto n. 49*) il 28 luglio 1863. La discussione, però, si aprì solo l'anno successivo, il 7 giugno 1864 e il 9 giugno il Senato, su proposta del senatore Farina, rinviò all'Ufficio centrale il disegno di legge per l'esame di alcuni emendamenti. Dopo di ciò cadde sul testo un assordante silenzio (*Scheda D*).

¹⁹ È interessante notare che, per contro, nel periodo repubblicano sono stati per lo più i Gruppi di opposizione a spingere per l'adozione di una disciplina di carattere generale sulle inchieste. Cfr., ad es., a fronte della relazione della Comm. Sindona (comunicata alle Presidenze delle Camere il 15 aprile 1982), le relazioni di minoranza D'Alema e Rastrelli (comunicate alle Presidenze delle Camere il 24 marzo 1982); nonché i disegni di legge della VI (a firma dei depp. Nicolai e Pazzaglia), della VII (a firma dei depp. Almirante ed altri), e dell'VIII legislatura (sempre a firma dei depp. Almirante ed altri).

In secondo luogo, conseguenza parimenti dell'impostazione brofferiana (legicentrica), scivolò in un cono d'ombra la forte personalità del Senato e l'alto profilo reiteratamente tenuto verso il governo (e non solo denegando il varo di una legge sulle inchieste parlamentari). Tralaticciamente, si è reiterata l'attribuzione al Depretis della frase **"il Senato non fa crisi"**²⁰. Ma dalle fonti dirette, i famosi e poco letti *Atti* parlamentari, ben poco emerge sul punto: al contrario, si rinvencono voti contrari dei senatori a disegni di legge qualificanti per la vita dei governi [come nel dicembre 1848 sulla pubblica sicurezza, nel giugno 1874 sulle spese militari²¹ e nel maggio 1877 sugli abusi del clero²²; come pure dimissioni di singoli ministri in seguito a voti dell'Aula senatoriale (il ministro della Pubblica istruzione, Coppino il 17 febbraio 1888), persino durante il fascismo (il ministro della Guerra, Di Giorgio il 4 aprile 1925) e crisi di governo (già nel dicembre 1848, quando, più che i deputati, furono proprio i senatori ad accelerare l'idea di scioglimento della Camera minando le basi del già fragile esecutivo Gioberti con il voto contrario del 23 dicembre, sul disegno di legge governativo relativo alla Pubblica sicurezza. A seguito di quell'episodio, consapevole di non poter governare, il Gioberti chiederà al re l'appello al corpo elettorale, che sarà concesso).

A tal punto l'apodittica affermazione – "il Senato non fa crisi" – appare poco fondata nella prosaicità dei fatti – quelli, poi, che invero scrivono la Storia – che si rinviene un discorso accorato del presidente del Consiglio, Depretis nel giugno 1879, allorché le tentò tutte per persuadere l'assemblea di palazzo Madama ad un voto favorevole. In quell'occasione i senatori accolsero

²⁰ Tra i vari autori che seguono questa impostazione, cfr. Pezzana 2006.

²¹ Il 4 giugno 1874 il Senato sospese la discussione del progetto di legge recante "Spesa straordinaria di lire 9.700.000 per lavori di difesa dello Stato" (n. 41, presentato dal ministro della Guerra, Ricotti Magnani), con l'approvazione di un ordine del giorno Cialdini ("Il Senato sospende la discussione della legge numero 41, e prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero, lo invita a ripresentarla, ove occorra, appena abbia assicurati i messi di sostenerne la spesa, facendo poi in modo, che i lavori vengano eseguiti con quella maggior sollecitudine che valga a compensare il tempo perduto in forza della presente sospensione, e passa all'ordine del giorno").

²² Si trattava del disegno di legge, presentato dal ministro della Giustizia, Mancini recante "Disposizioni penali contro gli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio del loro ministero", formalmente respinto il 7 maggio 1877 (*Atti Senato*, 1019).

solo in parte la sua perorazione²³. Insomma, “il Senato non fa crisi”, più che una categoria costituzionale appare un borbottio di corridoio, un accorato auspicio. Come valutare altrimenti l’approvazione di un indirizzo del Senato di risposta al discorso della Corona il 31 marzo 1867, problematico verso il governo Ricasoli, e le successive dimissioni del governo il 4 aprile? Del pari, come negare un nesso fra il voto di indirizzo del Senato il 10 marzo 1876 (nel quale si auspicavano profonde riforme) e le dimissioni del governo Minghetti avvenute la settimana successiva – a seguito di sfiducia formale della Camera – il 18 marzo?

A dispetto delle apparenze lo statuto si pose come impianto di riferimento, espandendo negli anni successivi la sua portata, diversamente da altri testi costituzionali pur dotati di maggiore efficacia propulsiva iniziale. Ci si avvale di *evoluzioni*, ossia di *letture evolutive*, quando la disposizione scritta veniva innovata in via di fatto, e di *applicazioni evolutive*, quando sorgeva spontaneamente un nuovo istituto o un nuovo comportamento di rango costituzionale. Nel novero di queste ultime – tipico esempio di *spontaneità* costituzionale – rientrò il desiderio del Senato di non estraniarsi al naturale processo d’indagare l’operato dell’esecutivo. Nel novero delle (condivise) evoluzioni costituzionali rientra anche il **voto di fiducia al governo**, che il Senato dispose sin dal primo anno di vita (probabilmente già nel luglio

²³ Era all’esame del Senato il disegno di legge, a firma del ministro delle Finanze, Seismit Doda di modifica della tassa sul macinato. Nella seduta del 23 giugno 1879 si consumò in discussione generale un serrato dibattito tra quel ministro e il relatore Saracco, con repliche e contro-repliche. Alla fine, lo stesso presidente del Consiglio dovette intervenire, rilevando che “col mezzo di ragionamenti molteplici [...] fatti, con arte infinita, dal relatore dell’Ufficio centrale [...] si volle combattere le proposte del Governo” (*Atti Senato*, 2209) e domandando al Senato “tutta la sua indulgenza” precisando che “la mia riverenza verso il Senato del Regno è eguale al mio antico affetto per le nostre libere istituzioni [...] non sono io che verrò a pronunciare giudizi o apprezzamenti che possano minimamente ferire la suscettibilità di questo alto consesso” (*Atti Senato*, 2210). Alla fine, nella seduta dell’indomani, il provvedimento venne approvato, ma il Senato non negò a se stesso la prerogativa di apportarvi le modificazioni che ritenne opportune: vennero infatti approvate una proposta del Cambray-Digny (che interveniva sugli articoli 2 e 3; 2238), nonché una proposta del Brioschi (che interveniva sull’articolo 6; 2239).

1848 al governo Casati-Plezzà); di certo, in parallelo alla Camera, nell'ottobre 1848 nei confronti del governo Perrone-Pinelli²⁴.

E il Senato non solo in più di una occasione “ha fatto crisi”, ma ha pure accelerato lo **scioglimento dell'altra Camera**. Come fu il 23 dicembre 1848, allorché il voto (negativo) sul disegno di legge relativo alla Pubblica sicurezza indusse il presidente del Consiglio, Gioberti a chiedere al re il primo scioglimento dell'assemblea dei deputati, al fine di assicurarsi un sostegno quanto meno nella Camera bassa (*Scheda E*).

Il Senato, inoltre, a riprova della sua spiccata personalità, già nel 1850 si dotò autonomamente di un proprio regolamento, emancipandosi in due anni da quello offerto (*rectius* imposto) dal governo a ciascuno dei due rami l'8 maggio 1848, mentre per la Camera si trattò di un cammino molto più faticoso e lento che si concluse appena dopo l'Unità (1868). A voler essere precisi, inizialmente la Camera accettò senza discussione l'articolato propostole (nella seduta dell'8 maggio 1848, infatti, il dep. Santa rosa osservava “non poter né dover la Camera, prima della verifica dei poteri, entrare in veruna discussione intorno al Regolamento [...]” (*Atti Camera*, p. 1). Il Senato, invece, riunitosi lo stesso giorno in Comitato segreto, modificò subito, in alcuni punti, il testo governativo²⁵.

Un altro luogo comune vuole che, essendo i senatori di nomina governativa, fossero stati pronti alla volontà del governo, di volta in volta, in carica. La fedeltà fu sempre verso la Corona, sì, ma non necessariamente, né tanto meno acriticamente, verso il governo.

In non pochi casi furono denegate le **convalide** di neo-nominati (pure in età giolittiana e persino in regime fascista); in un caso si costrinse perfino il governo a revocare con apposita delibera una nomina già effettuata (B. Tanlongo). Oltretutto, serpeggiò negli anni il desiderio che alle convalide presenziassero addirittura i presidenti del Consiglio dei ministri *pro tempore* e non di rado i

²⁴ Sul punto, sia lecito rinviare per dettagli a Ferrari Zumbini 2016.

²⁵ Così il processo verbale: “Il Senato, riunito nella sala delle conferenze, udita la lettura del regolamento provvisorio propostogli, discusso varj articoli del medesimo, e modificatone alcuni, lo approva provvisoriamente [...]” (Archivio Storico del Senato, Assemblea, Comitato segreto, Processi verbali, 8 maggio 1848).

vari presidenti, pur di evitare sorprese, assecondavano quel desiderio e si recavano nell'Aula senatoriale (Cfr. *Scheda F*).

Il Senato intervenne additivamente pure sulla disposizione statutaria di cui all'art. 33, che limitava la nomina a senatore solo per regnicoli quarantenni: ebbene, in occasione di nomine (*Scheda G*) di *infra*-quarantenni (nella I legislatura, ad esempio, furono individuati ben sette senatori privi del requisito di età) non dichiarò illegittima la nomina – come sarebbe stato inevitabile in una cornice di rigidità costituzionale-, ma plasmò la norma interpretando il requisito dell'età come condizione per l'esercizio di voto, ma non per l'acquisizione dello *status*.

Nella *Vita* che leviga la disposizione scritta rientra agevolmente un ulteriore esempio della personalità politica dell'assemblea dei senatori e del loro profilo alto verso il governo. Intorno all'art. 35 dello statuto (*"Il Presidente e i Vice-Presidenti del Senato sono nominati dal Re [...]"*, cfr. *Scheda G*) si era, come noto, strutturato uno scivolamento del potere di nomina. Esso, da monarchico (in capo al re), era divenuto duale sin dal principio della vigenza della Carta, giacché alla nomina concorreva il Consiglio dei ministri: il decreto era sì a firma del re, ma su *"proposizione del Consiglio dei ministri"*. Ebbene, in piena età giolittiana l'assemblea di palazzo Madama reclamò un ruolo autonomo nell'individuazione di chi avrebbe dovuto dirigerne i lavori e così fu. Il Senato impose la sua volontà e rivendicò il diritto di individuare il proprio presidente, che non doveva più scaturire da fonte esterna (il re o il governo), ma da una deliberazione degli stessi senatori. In omaggio alla *mobilità* statutaria si rimodularono il contesto e l'operatività delle disposizioni scritte senza mutarne l'enunciato formale. E così il Senato non si vide più imporre da fuori il nome del suo presidente. Il decreto rimase a firma del re e *"su proposta del Consiglio dei ministri"* – com'era sempre stato –, ma si era arricchito di un nuovo elemento, ossia *"su designazione del Senato"*. Così fu cambiata la *Costituzione completa* senza modifiche formali alla costituzione scritta.

Lo statuto attribuiva al Senato anche pluralità di funzioni giurisdizionali: non solo giudice dei ministri – e condannò

l'ex-ministro della Pubblica istruzione, Nasi²⁶ – e dei reati di attentato alla sicurezza dello Stato (art. 36) – e sotto questa fattispecie si riunì in Alta Corte la prima volta a Firenze nel luglio 1866 per giudicare l'ammiraglio Carlo Pellion, conte di Persano (che incidentalmente era pure senatore del Regno) – ma pure foro domestico per gli stessi senatori (art. 37).

Per quest'ultima fattispecie, ossia quale titolare dello *judicium parium suorum*, la prevalenza degli esiti fu nel senso del non luogo a procedere, ma ogni malizioso commento viene smentito ad una attenta lettura del registro delle querele e denunce: se, infatti, pochissime furono le sentenze di condanna, al contempo non infrequenti furono i casi di dimissioni di senatori che – per rispetto del consesso del quale erano stati componenti – avevano preferito incamminarsi verso il giudizio ordinario innanzi al giudice comune. Insomma, il Senato era, sì giudice (anche) di se stesso, ma non necessariamente fu indulgente verso i suoi componenti.

Mentre la Camera, vivace e plateale, rappresentava la Nazione (oscillando fra un sistema maggioritario, sino al 1919, e uno proporzionale), il Senato si porse come organo di garanzia del sistema, scevro da partigianeria ma punto di riferimento che andava oltre la quotidianità dell'agone politico. Il governo non aveva aprioristicamente vita facile in Senato, ma in Senato trovava un interlocutore pensoso del bene comune, non dell'interesse personale spicciolo. Non a caso il Giolitti voleva ricevere, giorno per giorno, informazioni da membri di quel consesso²⁷.

L'aver appiattito la visione del Senato ad organo ancillare ha impedito di coglierne il duplice contestuale desiderio: di dialogare con il governo, anche controllandolo²⁸, e con il Paese, uscendo quindi da un circuito meramente istituzionale. Così fu nel giugno 1848, così fu nei vari decenni e ancora nella primavera 1943. Che il Senato non fosse un corpo separato ma, al contrario, inserito nella società, è confermato dalle nomine a senatore di numerosi soggetti apicali dell'*establishment*, a

²⁶ Cfr. Ferrari Zumbini 1983, nonché D'Amico 2015.

²⁷ Sul punto, cfr. Mola, Ricci (a cura di) 2009; 2010.

²⁸ Il Senato fu molto rigoroso nell'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti: istituì infatti (il 22 febbraio 1900) un apposito organo collegiale per l'esame di essi.

partire nel 1849, con il Ferrante Aporti, presidente del Consiglio universitario di Torino e con le nomine a senatore dei Capi di Stato maggiore dell'Esercito²⁹ e dei rettori delle regie università.

Una conferma del *dialogo con il governo* si ebbe durante la Grande Guerra, nel 1917: il Senato incalzò il governo, vigilando e quasi sindacandone le condotte (*Scheda H*). Fra luglio e dicembre di quell'anno, quindi dopo Caporetto, si tennero drammatici **comitati segreti** sulla guerra ad altissimo profilo istituzionale-politico, con la presenza: del presidente del Consiglio, Orlando; del ministro del Tesoro, Nitti; del ministro degli Esteri, Sonnino e altri cinque ministri. Si dibatté per più giorni con competenza di problemi militari ("chi comanda le forze interalleate? Quale il migliore equilibrio tra vertice politico e vertice militare?"), di politica estera e di problemi concreti (in ordine a consumi di beni alimentari).

Il *dialogo con il Paese* esordì già nel giugno '48, allorché si istituì una commissione per le **petizioni**, quale era stata prevista dal governo sì, per la Camera (nel regolamento redatto per quel ramo nel maggio), ma non prevista per il Senato, nel parallelo regolamento redatto per quel ramo nel medesimo maggio. Si stava affermando un diritto – quello di petizione – che riconosceva uno spazio politico anche a soggetti privi del diritto di voto; e precisamente alle donne, a minorenni (come gli studenti dell'università di Torino), oltre che ad italiani non regnicoli, ossia sudditi nella penisola presso altri Stati. Ebbene, l'assemblea del Senato, istituendo formalmente quel collegio, sottolineò con nitore che non voleva rinunciare all'interazione con ampi strati della popolazione (*Scheda I*).

Insomma, il Senato, ancorché ciò non fosse stato ipotizzato originariamente, volle dialogare con l'opinione pubblica. E dialogò effettivamente in diverse occasioni, come nel 1852 e nel 1855 (crisi Calabiana). Così facendo, concretizzò l'intuizione profonda e risalente del *Parlamento come luogo* (luogo d'incontro e momento di sintesi), prima ancora che organo di *produzione di norme* (*Scheda E*).

²⁹ Così conferma Baruchello 1915, 278 ss.

Il Senato non si chiuse in sé stesso e cercò una sintonia con l'opinione pubblica anche nella seconda guerra mondiale, intercettando la stanchezza e la delusione. Nel febbraio 1943 in palazzo Madama maturò un orientamento volto, pur con cautela, a sfiduciare il duce per 'tornare allo statuto' in una illusoria visione parentetica del ventennio. Il tutto si concretizzò nell'**ordine del giorno** sottoscritto il 22 luglio dal sen. **Grazioli** e da altri 62 senatori, per la convocazione di una seduta plenaria dell'assemblea – che per volontà del regime non si riuniva dal 1940 –, al fine di confermare la “fede immutabile nei destini della Patria sotto l'egida della Dinastia Sabauda”. Quindi, in anticipo rispetto alla convocazione del 24 luglio del Gran Consiglio a palazzo Venezia. Si aspirava a votare un **ordine del giorno** che indirettamente, ma chiaramente, sfiduciava il governo fascista (*Scheda N*):

[...] auspicano che Governo e Popolo si stringano unanimi intorno alla sacra Persona della Maestà il Re.

Fra i sottoscrittori si rinvencono nomi di rilievo, come, *e plurimis*, quello di Antonio Albertini, ma fu il presidente del Senato Suardo, per pavidità, a bloccare il tutto.

Merita riflessione anche il ruolo del **presidente d'Assemblea** [*Scheda L*]. La continuità è un valore costituzionale, che espande la sua efficacia indipendentemente dalle cornici normative fornite dei testi costituzionali. Ebbene, il Senato sin dal primo anno di vita interpretò (benthamianamente) quel ruolo con i requisiti di imparzialità e di equidistanza: come conferma il rimbrotto del senatore Balbi-Piovera al presidente Coller, che si era permesso, il 6 dicembre 1848, di esprimere con troppa enfasi il suo rammarico a nome dell'Aula per la caduta del governo Perrone-Pinelli; e forse non fu un caso la mancata conferma di costui alla presidenza di palazzo Madama due mesi dopo, all'inizio della II legislatura.

La presidenza della Camera fu invece 'di parte' sin dal primo triennio (titolari furono il Gioberti e il Pareto) e tale rimase, a lungo, nei decenni successivi.

Solo faticosamente l'Assemblea elettiva si accostò all'intuizione primigenia del Senato. Iniziò nel marzo 1877 il presidente Crispi, cancellando (emblematicamente) il suo nome

dalla lista dei deputati chiamati al voto e facendo così emergere un nuovo modo – nuovo per la Camera, ma antico per il Senato – di intendere il ruolo presidenziale. Ma l'intuizione crispina, pur profonda, non incise in modo definitivo: ancora in età giolittiana, i presidenti della Camera rimanevano legati all'ondeggiare della maggioranza, e, quindi, del governo (come confermano, fra le tante in quegli anni, le dimissioni del presidente Marcora, alla revoca della fiducia verso il governo Fortis, *Scheda L*). Finalmente in età liberale avanzata si affermò inequivocabilmente la figura del presidente imparziale ed equidistante fra maggioranza governativa ed opposizione, a riprova dell'esistenza di *regole* e di un garante delle stesse, *intese* globalmente *come valore comune*. Quell'imparzialità ed equidistanza che alla Camera si affermò pienamente durante la Repubblica del regime elettorale proporzionale, connotando la gestione politica di entrambe le Aule per raggiungere livelli superbi, fra le tante, con le presidenze Fanfani, Ingrao, Iotti, Pertini e non solo³⁰.

Ma la storia di un'Istituzione prim'ancora che alle norme è legata alle donne e agli uomini che ne fanno parte ed operano per conto dell'Istituzione³¹. Del resto, “il diritto – per dirla con Capograssi 1959, 311 ss.³² – è vissuto prima nella storia che nelle teorie razionali”³³. Esasperare la normativizzazione del diritto impedisce di intercettare la *Vita* che si sviluppa nelle istituzioni intorno a quelle norme, a mo' di edera sul muro (si pensi alla *consuetudine*), e pure indipendentemente da qualsivoglia disposizione scritta (si pensi alla *spontaneità*)³⁴. Come riduttivo, del pari, sarebbe intendere alcuni fenomeni patologici (ad es. il malgoverno e la corruzione) quali meri effetti di una norma (ad

³⁰ Sull'interpretazione data alla Camera dei deputati delle parole “il Presidente [...] fa osservare il regolamento” cfr. Ibrido 2015.

³¹ A Cocchiara 2014 si deve il contributo di aver sottolineato l'importanza della storia costituzionale studiata anche attraverso la comunicazione politica e le sue diverse declinazioni.

³² Pubblicato originariamente in «Rivista italiana di scienze giuridiche», 1953, VI, 14-35.

³³ Sul concetto di esperienza giuridica – da intendersi come attenzione alle “basi umane del diritto”, nonché, al contempo, al divenire delle istituzioni – oltre al pensiero di G. Capograssi, le riflessioni di sintesi di P. Piovanì, F. Tessitore e G. Marini in Piovanì (a cura di) 1976 e Opocher 1991.

³⁴ Sul punto, sia lecito rinviare a Ferrari Zumbini 2017, 265 ss; 2019, 88 ss.

es. la legge elettorale). Identificare il diritto con la norma scritta porta con sé il cullarsi con l'illusione di poter rimuovere quei fenomeni modificando e ribaltando la norma, mentre la Verità alla base di certe condotte è ben più profonda.

Come omettere di ricordare il ruolo salvifico svolto dal **presidente Saracco**, che nella tumultuosa crisi di fine secolo – assumendo la carica di presidente del Consiglio³⁵ – salvò un Paese che vacillava fra una piazza ancora ferita per le cannonate di Milano e il regicidio di Monza, fra i tumulti della Camera e le pronunce della Cassazione³⁶. Il governo Pelloux aveva tentato di domare le tensioni con un disegno di legge sulla restrizione di alcune libertà fondamentali. Ciò diede luogo, nel giugno 1899, all'esplosione dell'ostruzionismo a Montecitorio, che si trasferì in un secondo momento dai provvedimenti di merito (sulle libertà di associazione, di riunione e di stampa) al testo stesso del regolamento della Camera: infatti il governo tentava di novellarlo per avere maggiori spazi di azione. Il governo varò un decreto-legge, per la prima volta non in materia economico-finanziaria, che riprendeva le disposizioni più essenziali dei disegni di legge che non era riuscito a far approvare. Il 24 giugno 1900 il sen. Saracco assumendo la conduzione del governo salvò le istituzioni ed evitò allo Stato di giungere ad un punto di non ritorno. Il governo di pacificazione nazionale riportò la natura dialettica nell'alveo fisiologico del costituzionalismo (*Scheda M*).

Fu proprio il Saracco – in quanto ascoltato ed *autorevole presidente del Senato* – a tener dritta la barra e a traghettare Paese legale e Paese reale verso una navigazione più gestibile, quale fu poi quella degli anni giolittiani. Varò un governo istituzionale, dove erano rappresentate tutte le componenti politiche della Camera (ad esclusione delle due estreme ali dello schieramento). Chiamò pure il presidente della Camera, Gallo a contribuire con la sua presenza e lo volle ministro dell'Istruzione³⁷;

³⁵ Il governo Saracco fu in carica dal 24 giugno 1900 al 15 febbraio 1901.

³⁶ Il ramo elettivo visse quella crisi di fine secolo con forte passionalità e ingaggiò uno scontro diretto con il governo che, a sua volta, tentò di forzare le regole: per tutti, cfr. Lacchè 2008, 33 ss. Nel ramo vitalizio, all'opposto, vi fu un movimento di innovazione "pacifica e silenziosa": cfr. Stolfi 2016, 407 ss.

³⁷ In quei mesi il Saracco volle applicare la disposizione dell'art. 33, in forza

con una significativa differenza, in forza del quale, mentre il Gallo rassegnò le dimissioni dal più alto scranno di Montecitorio, non altrettanto fece il presidente del Senato, che invece cumulò insolitamente i due incarichi. Si astenne dal presiedere l'Aula senatoriale, sin tanto che fu presidente del Consiglio, ma rimase presidente, ossia non si dimise, né fu inteso esser decaduto. E *tamquam non esset* tornò a presiedere il Senato dopo il 15 febbraio 1901, data finale dell'esecutivo da lui presieduto, allorché gli successe lo Zanardelli.

E pure l'ultimo presidente del Senato del Regno, Paolo Thaon di Revel, lasciò un ricordo dignitoso di sé e del ruolo che ricoprì. Nominato infatti all'indomani del 25 luglio 1943 difese l'istituzione – come ebbe modo di registrare l'Alta corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo – pur essendo Roma occupata dai soldati del Terzo *Reich*. Queste le parole nella relazione (25 ottobre 1945) del presidente del Senato in ordinamento provvisorio, Pietro Tomasi della Torretta, all'Alta corte di giustizia:

[...] insediatosi il cosiddetto governo della repubblica sociale, fra i primi provvedimenti da questo adottati, fu quello della soppressione del Senato [...] il Thaon di Revel non prese alcun contatto con gli organi di quel governo e, disconoscendone la legittimità, mantiene un coraggioso atteggiamento di assoluta indipendenza.

Da notare che Roma non era certo una città libera. Inoltre, sempre secondo la predetta relazione:

impartì precise e avvedute disposizioni ai Capi degli Uffici dipendenti affinché un identico atteggiamento fosse mantenuto dagli organi amministrativi del Senato.

Così, il citato documento, infine concluse:

Quando il governo repubblicano procedette alla nomina di un commissario incaricato di 'liquidare' il Senato, le precise ed avvedute disposizioni impartite dal senatore Thaon di Revel consentirono di attuare un intelligente e tenace ostruzionismo, che frustrò quasi totalmente l'opera di detto commissario ... non fu quindi difficile allo pseudo-governo della repubblica identificare nel Grande Ammiraglio un tenace ed irriducibile oppositore.

della quale un *ex*-presidente della Camera poteva essere nominato senatore del Regno: avvenne nel novembre 1900 con G. Colombo.

Roma, 25 ottobre 1945

Al PRESIDENTE
dell'Alta Corte di Giustizia per le sanzioni
contro il fascismo

ROMA

Nominato Presidente del Senato dopo il 25 luglio 1943, mantenne quella carica dopo l'8 settembre, in un periodo particolarmente difficile quando, insediatosi il cosiddetto governo della

repubblica sociale, tra i primi provvedimenti adottati, fu quello della soppressione del Senato. Il Senatore Thaon di Revel non prese alcun contatto con gli organi di quel governo, e, disconoscendone la legittimità, mantenne un coraggioso atteggiamento di assoluta indipendenza; ed impartì precise disposizioni ai Capi degli Uffici dipendenti affinché un identico atteggiamento fosse mantenuto dagli organi amministrativi del Senato. E quando il governo repubblicano procedette alla nomina di un commissario incaricato di "liquidare" il Senato, le chiare ed avvedute disposizioni impartite dal Senatore Thaon di Revel consentirono di attuare un intelligente e tenace ostruzionismo che frustrò quasi totalmente l'opera di detto commissario. Ed infatti di tutti i dipendenti dell'amministrazione

Non fu quindi difficile allo pseudo governo della repubblica identificare nel Grande Ammiraglio un tenace ed irriducibile oppositore; e se ne ebbero sintomi palesi nei ripetuti attacchi

La Relazione del presidente del Senato in ordinamento provvisorio, Pietro Tomasi della Torretta, all'Alta corte di giustizia, 26 ottobre 1945

Ovviamente l'Alta corte respinse il 31 ottobre 1945 la (disonorevole) richiesta di decadenza da senatore (*Scheda N.*).

La *Vita* quotidiana delle Istituzioni – una vita apparentemente ‘*minore*’ – esprime molte sfumature che la storia ‘*maggiore*’ spesso non intercetta. È, ad esempio, fra i tanti, il caso della rinuncia “per solidarietà” di Ugo Ojetti alla nomina a senatore.

Era stato infatti nominato il 18 settembre 1924 in forza di due categorie contemplate dallo statuto: la 20^a (“*Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la Patria*”) e la 21^a (“*Le persone, che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione dé loro beni, o della loro industria*”). In parallelo a lui era stato nominato un altro scrittore, Salvatore Di Giacomo, ma solo in forza della 20^a categoria.

Inaspettatamente, in sede di convalida presso la Commissione *ad hoc* per la verifica dei titoli, non si riconobbero sussistenti per entrambi gli scrittori i requisiti di cui alla XX categoria (ma per l'Ojetti, invece sussistenti quelli di cui alla XXI). Pertanto il Di Giacomo si vide precluso l'accesso a palazzo Madama, mentre l'Ojetti avrebbe potuto accedervi. Alla luce di ciò, lo scrittore Ojetti si rifiutò di essere ammesso solo per meriti di censo: presentò pertanto la sua rinuncia alla nomina, perché reputava scorretta l'eventuale accettazione verso il collega-scrittore Di Giacomo (*Scheda G*).

Un altro caso di interesse ebbe luogo nell'anno successivo. Mussolini voleva infatti nominare senatore C.M. de Vecchi, governatore del Dodecaneso. Il decreto di nomina, che ne equiparava la carica a quella di ambasciatore, venne ritirato, perché il Senato non lo avrebbe convalidato. Per uscire dall'*impasse* si dovette ricorrere al varo di una legge formale (18 giugno 1925, n. 987), che, per l'appunto, equiordinava i governatori agli ambasciatori. Solo successivamente a ciò fu ripresentato il decreto di nomina (15 ottobre).

Quello del prestigio era (ed è) un aspetto decisivo per un organo politico che pure sull'autorevolezza, oltre che sull'autorità faceva perno per il suo operare. Esempi si rinvencono nelle condotte dei Maestri del diritto, che, quali senatori del Regno, si permettevano – pur in pieno regime – di giocare, con

il fascismo. È il caso del professore e magistrato L. Lucchini³⁸ che sulla celebre *Rivista penale* (nella dispensa di febbraio 1926) osò con sottile ironia dissociarsi da un intervento alla Camera del Mussolini. Il prefetto di Perugia, zelante fascista, ravvisò – fondatamente ... – nelle parole adoperate un’offesa al “Capo del Governo”. Pertanto dispose il sequestro della *Rivista* e denunciò il sen. Lucchini (e il prof. G. Battaglini dell’università di Pavia, in quanto redattore responsabile). Ebbene, il Senato, costituitosi in Alta Corte di giustizia, come foro speciale per i reati dei senatori – udita la relazione del prof. C. Calisse, autorevole storico del diritto e già rettore dell’università di Macerata – dichiarò il non luogo a procedere contro i due imputati (sentenza n. 2785 del 1926), ancorché fosse evidente il malcelato intento sarcastico verso Mussolini. Insomma, l’Università – sotto l’usbergo del Senato – tentò di dissociarsi dal regime. Forse questo episodio di ‘sentenza’ emanata dal Senato non è estraneo al successivo e mortificante obbligo del giuramento di fedeltà imposto qualche anno dopo dal celebre penalista di Padova ai professori.

Nel 1938 il senatore Perrone Compagni, per l’esattezza nella tornata del 12 dicembre, ipotizzò la decadenza del conte Sforza, senatore del Regno dal 1919, per il suo ostentato comportamento antifascista, ma il presidente Federzoni, interpretando il sentire profondo dell’Assemblea, non diede corso alla richiesta.

Dai plurimi spunti offerti da questo libro emerge con forza un costituzionalismo a geometria variabile, ossia il superamento di un modello costruito solo su un testo normativo, *insula* astratta e ideale. Scaturisce invece una sinergia di fattori costituzionali (culturali, umani e giuridici), che favoriscono il perseguimento quotidiano della *Verità costituzionale*. Verità che si disvela attraverso una mobilità delle norme, garantita da un’ampia tavola di valori condivisi. I mutamenti delle dinamiche costituzionali (indi-

³⁸ Famoso giurista, dimessosi dall’università nel 1893 a seguito della nomina a Consigliere di cassazione, divenuto presidente di sezione nel 1907, nominato senatore l’anno successivo. Dapprima si esprime contro gli ultimi governi liberali, ma poi, man mano che il regime fascista maturava i suoi connotati autoritari, mutò la propria opinione a favore di un convinto antifascismo.

pendentemente da quelli formali delle disposizioni scritte) avvenivano non in forza di maggioranze occasionali, bensì in nome della ricerca di un *consecutivum*, rifuggendo da un *constitutum*.

La diversa calibratura conosciuta negli anni da vari articoli dello statuto conferma l'assunto per cui non è tanto il diritto a creare la *Vita*, ma, al contrario, è tendenzialmente vero il contrario, ossia che la *vita* concorre a forgiare quotidianamente il diritto. Lo statuto (quale tassello centrale del mosaico costituzionale) con modestia presenta un inatteso aspetto di attualità, ammonendo che prima di riscrivere la norma, o comunque in parallelo alla riscrittura della norma, va riscritto il canone comportamentale. Perciò la Costituzione muta se mutano anche i comportamenti dei *players* indipendentemente dal mutare del testo.

Tale *Costituzione completa* include(va) anche impalpabili percezioni purché condivise: come spiegare altrimenti il (denegato) **diritto di voto alle donne**, ancorché la dizione letterale dello statuto non lo precludesse formalmente? Infatti l'art. 24 recitava: "*Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi*" ed il punto primo dell'art. 1 dell'editto elettorale Balbo (n. 680 del 17 marzo 1848) richiedeva, per essere elettore, il "godere per nascita, o per origine dei diritti civili e politici nei Regii Stati". Nel '48 si dava per scontato che tale diritto fosse ascrivibile solo agli uomini: l'elettorato alle donne venne menzionato a palazzo Carignano il 1° luglio 1848 dal dep. Ravina («che si direbbe se in un collegio elettorale i voti si portassero sopra una donna»): lo fece in modo retorico e le sue parole, intese come paradossali, vennero accolte con – così il resoconto – "*si ride*" (253). Quando poi alla Camera il dep. Salvatore Morelli propose, il 18 giugno 1867, di estendere il voto alle donne, la proposta non fu neppure ammessa alla lettura³⁹. Fu la finezza giuridica del già citato L. Mortara nel 1906, quale (non ancora senatore ma) presidente della Corte di appello di Ancona⁴⁰, ad evidenziarlo, ma non bastò: il voto non fu esteso

³⁹ Archivio Storico della Camera dei deputati, DPLIC, vo. 110, fasc. 25.

⁴⁰ Sulla celebre sentenza del 25 luglio 1906, che 'apriva' all'inserimento delle

perché il diniego era ancora radicato nella psicologia e quel dato psicologico aveva inevitabilmente rango costituzionale.

In conclusione, quel Senato del Regno ha svolto un ruolo molto più delicato ed importante di quanto pigramente si sia ripetuto da oltre un secolo e mezzo⁴¹. Ha espresso il punto di frontiera fra il giuridico, il politico e l'istituzionale. Favoriti dalla circostanza di non avere, al pari dei membri della *House of Lords* (e dei giudici della Corte suprema federale negli Stati Uniti), il pensiero rivolto alla rielezione, i senatori hanno sempre rifuggito da forme di teatralizzazione volta a catalizzare consenso. Ma il valutare la qualità di un'istituzione non è facile come il valutare la redditività di un'azienda: si tratta di ponderare elementi non quantificabili; inequivoci emergono, in conclusione, segnali di un accentuato senso dello Stato e un radicato attaccamento alle Istituzioni, intese nel senso più alto del termine.

Rileggendosi, chi ha scritto queste righe, avverte il sorgere d'un sospetto: quello del vizio tipico di molti biografi, che, a lungo andare, studiando un personaggio (in questo caso un'istituzione) ne rimangono avvolti e perdono la capacità di coglierne i chiaroscuri. Insomma, il timore di cadere in una visione agiografica del Senato. A distogliere fondatezza a siffatto sospetto concorre comunque un elemento che va del pari evidenziato e che francamente non illumina il Senato: la laboriosità non era il punto forte dell'Assemblea.

Lunghi furono i periodi di sospensione nei lavori parlamentari e carente l'assiduità nella presenza in Aula. Valga un caso per tutti. In occasione del trasferimento a Roma, il Senato affrontò la questione relativa all'individuazione della propria sede nella nuova Capitale. Emergevano orientamenti volti a garantire sia un'Aula capiente nell'ospitare le sedute reali, sia una collocazione limitrofa a palazzo reale (venne preso in considerazione, infatti, il palazzo della Consulta). Ebbene, nel Comitato segreto del 15 dicembre 1870 il senatore San Martino ebbe a rilevare che un'Aula troppo ampia sarebbe risultata poco funzionale

donne nelle liste elettorali (poi annullata in Cassazione), cfr. Lacchè 2004, 99 ss.

⁴¹ Spicca, tra le riviste contemporanee, "Le Carte e la Storia", che da diversi anni pubblica contributi attenti circa il ruolo vero del Senato del Regno: da Meniconi 2011, 26 ss. a Ecca 2017, 114 ss.

e, soprattutto, avrebbe potuto dare inopportuno⁴² risalto alle, costanti, numerose assenze dei senatori nelle sedute ordinarie: era necessario “trovar modo di mascherare l’assenza di molti senatori che se ne stanno tranquillamente a casa e ciò pel decoro e per la dignità del Senato”. Il silenzio assordante dei colleghi fu la più palese conferma della veridicità di quelle parole ...

Questa ricerca favorisce in modo significativo la ricerca del *logos* costituzionale, che si esprime anche attraverso le disposizioni e le norme scritte, ma si lascia cogliere soprattutto nella tavola di valori condivisi fra i *players* e, in genere, nella *Vita* delle istituzioni. Tavola, che si sostanzia e si concretizza nelle condotte di vita quotidiana, posta la inseparabilità tra fatti e diritto. E sul forte ruolo della fattualità nel diritto nulla vi è da aggiungere alle parole decisive di Paolo Grossi, che ricostruisce il capovolgimento della relazione fra categorie giuridiche e fatti socio-economici come “una enorme virulenza dei fatti che hanno la capacità di condizionare il diritto e di plasmarlo”⁴³. E forse odierna è la virulenza del fenomeno, invero non del tutto assente in epoche andate, forse diverse nel garbo, non necessariamente nella sostanza.

Sorge, con naturalezza, il quesito di quale sia il ruolo del Senato nella Repubblica. La risposta fuoriesce dall’arco temporale delle fonti di questo volume, ma, se concesso il sospiro di un sospetto, essa potrebbe andare parimenti nella direzione di una preconcepita sottovalutazione...

Romano Ferrari Zumbini

⁴² Per un analogo richiamo al senso dell’opportunità, si vedano, in tutt’altro ordinamento, le parole di Winston Churchill sulla ricostruzione della Camera dei comuni britannica: “*The second characteristic of a Chamber formed on the lines of the House of Commons is that it should not be big enough to contain all its Members at once without over-crowding and that there should be no question of every Member having a separate seat reserved for him. The reason for this has long been a puzzle to uninitiated outsiders and has frequently excited the curiosity and even the criticism of new Members. Yet is not so difficult to understand if you look at it from a practical point of view. If the House is big enough to contain all its Members, nine-tenths of its Debates will be conducted in the depressing atmosphere of an almost empty or half-empty Chamber*” (HC Deb 28 October 1943, vol. 393, c404).

⁴³ Sia lecito rinviare, e *plurimis*, a Grossi 2014, 11 ss., laddove il Maestro lega la globalizzazione giuridica al fenomeno della nascita di istituti non previsti dalle norme, ma creati dagli operatori economici, in nome delle asserite, nuove esigenze del mercato. Sulla significatività di quel pensiero, utile la sintesi di Punzi 2016, 73 ss.

Senato segreto

È acclarato il tramonto delle ideologie. Eppure, sopravvive in tanti settori una eredità ideologica, un atteggiamento dogmatico, basato sul *framing*, sulla volontà di far emergere valutazioni preconcepite indipendentemente dalla (banale) realtà evidente dei fatti.

La chiave metodologica di questo libro si sintetizza nel *fact checking*, che porta a risultati difforni da certa dogmatica storiografica, indulgente verso schemi preventivi. Il libro presenta un apparato critico di indubbio rigore nel ricostruire – attraverso resoconti parlamentari (da sempre pubblici, ma non sempre letti), documenti d'archivio, lettere, note redatte in fretta a margine di una seduta – il ruolo del Senato del Regno dalla Torino sabauda del 1848 alla Roma occupata del 1943.

Si svela una traiettoria istituzionale inattesa. Dal *de-framing* emerge un Senato tutt'altro che marginale, capace invece di concretizzare una forte stanza di compensazione del sistema e di svolgere una forte interlocuzione con la realtà sociale. Un Senato molto più importante di quanto si sia voluto pigramente sostenere nel corso del tempo.



eum edizioni università di macerata

Romano Ferrari Zumbini insegna Storia del diritto presso l'Università LUISS "Guido Carli" di Roma. Abilitato a ordinario in Storia delle istituzioni politiche e Storia del diritto.

Giulio Stolfi è dottore di ricerca e titolare di contratto d'insegnamento integrativo presso la cattedra di Storia del diritto nell'Università LUISS "Guido Carli" di Roma. Magistrato della Corte dei conti, già funzionario direttivo della Banca d'Italia.

Lorenzo Carnimeo ha collaborato a numerose pubblicazioni di storia costituzionale italiana. È segretario parlamentare presso il Senato della Repubblica (Commissioni permanenti).

ISSN 2421-2865

ISBN 978-88-6056-679-9

In copertina: Anthony Perkins in *Le Procès* (Il Processo), regia di Orson Welles, Italia - Germania Ovest, 1962
© Alamy Foto Stock



9 788860 566799

€ 14,00