

La “tessera-Senato” nel mosaico della Costituzione completa

ROMANO FERRARI ZUMBINI, GIULIO STOLFI

1. *Premessa**

In tempi recenti si parla molto di mosaico costituzionale, e ben a ragione¹. Ed è cosa buona e giusta verificare la tenuta di quel concetto in un contesto così atipico per la cultura costituzionale italiana come quello fascista.

Se con mosaico si può intendere quella pluralità di tessere giuridiche che abbraccia la cultura di una comunità, il suo tessuto sociale e la sua Storia (e che pertanto non si esaurisce in un testo costituzionale scritto), in altre parole, se con mosaico si intende la pluralità di atti e fatti che costituiscono la tavola dei valori condivisi nelle istituzioni, ben venga allora una verifica riferita al ventennio. Ovviamente, va operata in relazione alle norme (nella loro astrattezza e generalità), ma anche e soprattutto alla quotidianità della Vita (nella sua “carnalità”, riprendendo un concetto di Paolo Grossi).

Ebbene, dall’analisi dei fatti si ricava una divaricazione netta, intrinseca, fra la

rigidità (apparente) del regime, che ostentava una graniticità scenografica, e la (intima) permeabilità nella Vita concreta. Il mosaico che emerge, fra il fiume di parole pronunciate e l’effettività dei comportamenti, apre le porte a orizzonti inattesi. In altre parole, il regime aveva fatto perno su un modello statalistico: in tal direzione la monumentalità del codice civile. Nel vissuto, invece – se osservato attraverso le appropriate lenti della Storia – si intravede una malleabilità sotterranea. Si pensi ad es. alla pubblica amministrazione, quindi, – secondo le scoperte di Guido Melis – alla divaricazione fra la potestà verbale di Mussolini e il potere concretamente esercitato dai vertici ministeriali². Si pensi, altresì, alla conduzione della guerra: il comando supremo – a lungo affidato ad un uomo non all’altezza come Badoglio – non ha esercitato una funzione di vera direzione e un ruolo di sovra-ordinazione rispetto alle singole Forze armate, lasciate libere (il riferimento è alle incomprensioni fra Marina e Aeronautica, fra Supermarina e Superaereo³)

di scambiarsi equivoci. E il problema era strutturale: anche con il successore di Badoglio, Cavallero, il comando supremo non esercitava il ruolo che ontologicamente avrebbe dovuto essere il suo. Insomma, il fascismo – che faceva della verticalità e della disciplina le sue cifre connotative – nei fatti era molto meno in grado di dirigere di quanto volesse far credere. E da questa cedevolezza nei fatti emerge lo spazio per un mosaico di atti e fatti che inveravano la Costituzione completa.

Particolarmente ricca di spunti diventa quindi l'osservazione della vita del Senato, fra tutte le istituzioni apicali quella meno sottomessa ai condizionamenti del roboante regime.

Ebbene, quel Senato – che già dal 24 maggio 1848 era disposto (con un ordine del giorno del sen. Balbi-Piovera, sottoscritto da altri 13 senatori) ad auto-abrogarsi, se ciò fosse stato utile per la Corona⁴ – ha ritagliato un suo ruolo pure sotto il regime: in apparenza era di accettazione (il c.d. "Senato in camicia nera"⁵), ma nei fatti concreti ha mostrato indipendenza di giudizio. È il caso, ad es., del professore Lucchini, dissociatosi, in uno scritto sulla celebre «Rivista penale» del 1926, da un intervento alla Camera svolto da Mussolini ed immediatamente perseguito dal prefetto di Perugia: il Senato, costituitosi in Alta corte di giustizia, deliberò non farsi luogo a procedere. Ancora nel 1938 veniva ipotizzata la decadenza del conte Sforza in quanto antifascista, ma il presidente Federzoni, interpretando il comune sentire dell'Assemblea, non diede seguito alla richiesta.

2. Senato "inerte", Senato "contro": due opposte mitologie

Il Senato del Regno resta, almeno in parte, un enigma. La storiografia tradizionale non si è più di tanto soffermata sullo studio del Ramo non elettivo del Parlamento, probabilmente influenzata, in radice, da schematismi dogmatici sulla funzione della Camera alta nel sistema liberale (concepita come destinata inevitabilmente a declinare, di pari passo con lo sgretolamento dell'originario "patto" costituzionale che retrostavano all'*octroi* ottocentesco). Se lo ha fatto, vi si è approcciata con uno sguardo condizionato, se così si può dire, dalle lenti di opposte narrazioni, a loro volta nutrite di scelte di campo e di prese di posizione (culturali, non meno che politiche), così come anche – indirettamente – delle passioni, a volte finanche dei puntigli e rancori, di chi s'incaricò di intelaiare il racconto di vicende contemporanee, vissute da osservatore o da protagonista⁶.

Sono nati così gli opposti miti del Senato inerte e marginale e del Senato baluardo del "buon vecchio" ordine tradizionale. Il primo ha ascendenze molto remote, se è vero che perfino lo stesso Cavour non si peritò di definire, con espressione sprezzante, per quanto elegante, la Camera alta un «Consiglio di Stato perfezionato»⁷. Fin troppo note, poi, le riprese polemiche – carsicamente affioranti nel dibattito politico per tutto il "lungo Ottocento" italiano dopo l'Unità – che costituirono un particolare sottogenere dell'antiparlamentarismo, più o meno consapevole e più o meno livido, inaugurato già nel 1862 dal fortunato *pamphlet* di Ferdinando Petruccelli della Gattina, *I moribondi del palazzo Carignano*⁸. Come si comprende, una fortuna naturale (anche

se per eterogenesi dei fini) queste visioni ebbero nella storiografia di matrice marxista, tesa a dimostrare il carattere borghese – quindi necessariamente transeunte, e peraltro profondamente viziato dall’ancoraggio nella «rivoluzione mancata»⁹ del Risorgimento – delle istituzioni dello Stato unitario.

Il secondo mito storiografico – non così risalente, senz’altro minoritario, ma non meno saldo ed anzi non privo di conforti fattuali – ha avuto fra i suoi *tenet* principali quello di una presunta *integrale* resistenza del Senato alla fascistizzazione subita, invece, dal resto delle istituzioni¹⁰. Si indovina la matrice culturale di questo assunto: liberale e, sovente, monarchica¹¹. Retrospettivamente, l’atteggiamento tenuto dalla Camera alta sotto il regime dimostrerebbe la perdurante vitalità e forza della soluzione istituzionale albertina, nella quale il Senato, insieme ed in appoggio alla Corona, avrebbe agito come perno invisibile del sistema, garantendo che il giovane costituzionalismo subalpino prima, come poi, e soprattutto, quello italiano, rimanesse incanalato negli argini di un *consensus* moderato ma cautamente inclusivo, pienamente “europeo” e pienamente “moderno”. Pur non potendo da sole puntellare, poi, quegli argini travolti dalla *prise du pouvoir* mussoliniana, nel crepuscolo del “vecchio” mondo liberale la monarchia e il Senato avrebbero, se non altro, “salvato l’onore”, ponendosi infine come riserva di legittimità l’una, e di classe dirigente l’altro, per il rinnovamento del quadro ordinamentale che doveva, sia pur tra luci ed ombre, inaugurarsi con la guerra di Liberazione.

In anni piuttosto recenti, il dibattito, fermo ai due opposti estremi, è stato rinsanguinato da un filone di ricerca autenti-

camente post-ideologico, improntato ad un confronto serrato con il dato di realtà e attento ai formanti concreti nel farsi delle istituzioni (la formazione delle *élites*, il funzionamento delle amministrazioni – e, in questo, anche le Camere possono e debbono studiarsi nel loro racchiudere un’amministrazione e, più in generale, nel loro *darsi* anche come *amministrazioni*¹²). Le scoperte (e spesso ri-scoperte, perché condotte su materiale pubblicato, ma poco letto, come gli *Atti* parlamentari) di questi studi consegnano una fondata smentita di entrambe le mitologie che sopra si è voluto rapidamente tratteggiare.

3. *Tre possibili percorsi e un problema comune*

Con riferimento al periodo subalpino e a quello unitario fino alla Grande guerra, può dirsi sostanzialmente erronea l’immagine, di cui poc’anzi s’è detto, di un Senato poco vitale e poco incisivo. Uno sguardo in profondità allo svolgersi quotidiano dell’attività della Camera alta, andando oltre indici – spesso poco rivelatori – costruiti per validare griglie interpretative di sapore normativistico, più che per capire l’essenza dei fenomeni parlamentari (es., la “produttività” espressa esclusivamente in termini di leggi approvate), restituisce l’immagine di un Ramo non elettivo capace di esercitare un’influenza spesso determinante nella vita politica del Paese. Un Senato, quindi, capace di “fare crisi” (contrariamente alla *vulgata*), e più in generale di dialogare in modo dialetticamente efficace con il governo; capace, anche, di influire sul farsi del diritto oggettivo, sia pur attraverso sedi non ovvie (es., le commissioni governative per

la preparazione di testi di legge, sulle quali si tornerà in seguito); capace, infine, per quel che più conta, di porsi, per varie vie, in dialogo con la società, alla ricerca – spesso riuscita – di una “rappresentatività” oltre la “rappresentanza”.

Se questo è vero, va però subito detto che il panorama delle fonti diventa più frastagliato e meno chiaramente leggibile a partire dal 1918-19. Anzi, si può affermare che l’ambiguità, a voler provare a mettere in fila i dati e gli elementi che emergono ad uno sguardo rivolto all’osservazione della (nuda) vita istituzionale, diventa la cifra assolutamente dominante nel percorso del Senato negli anni del fascismo. Fatti che si prestano ad una lettura diametralmente opposta si susseguono in modo, almeno in apparenza, sorprendente¹³. Cosa fu il Senato nella crisi del sistema liberale e durante il regime? Quale il suo vero ruolo nel sistema istituzionale, il suo posto nella «macchina imperfetta» (per citare il recente lavoro di Guido Melis) dello stato fascista?¹⁴

Si tratta di un tema, invero, ancora una volta non fra i più frequentati dalla ricerca storica e storico-giuridica. L’orientamento prevalente, lo si è già detto, procedeva dall’assunto di una (relativa) marginalità del Senato, caratteristica che, per quest’organo costituzionale, aveva (sempre nella ricostruzione tradizionale) una provenienza ben più antica rispetto all’avvento del fascismo; in quest’ottica, non si poteva che considerare il Senato al tempo del fascismo che come un soggetto che partiva già da una posizione di debolezza, e che, da questa posizione, veniva coinvolto nella traiettoria di una più ampia marginalizzazione – quella del Parlamento stesso e, con esso del regime parlamentare¹⁵. Insomma, si comprende come si potesse considerare il filone di

studi concentrato sulla Camera alta nel c.d. ventennio un terreno non particolarmente promettente. Con tutto questo si sbaglierebbe, però, a pensare che si sia trattato di un campo in assoluto poco arato. Non mancano, anzi, gli studi che hanno lumeggiato (a volte partendo da problemi che incrociavano il Senato solo in modo indiretto, o parziale) vari aspetti di quella specifica esperienza istituzionale, anche confrontandosi (seppur questo resti ancora da fare in modo sistematico) con il dato archivistico (ad es., con le corrispondenze interne conservate all’Archivio Storico del Senato) e con le fonti parlamentari.

In questa sede, costruendo sulla solida base di quegli studi, si può perciò provare a impostare un discorso che individui alcuni percorsi nei quali tentare di leggere una o più traiettorie coerenti, per servire ad una interpretazione univoca del ruolo e della presenza istituzionale del Senato regio nell’ultimo tratto della sua esistenza.

Un *primo* percorso segue l’andamento, negli anni in osservazione, del dibattito sulla riforma del Senato, *leitmotiv* che accompagnò l’organo praticamente fin dalla sua fondazione; un *secondo* percorso traccia l’evoluzione delle regole procedurali che conformavano e definivano l’attività della Camera alta, osservando sia quelle formali (le modifiche al regolamento), sia quelle intervenute in via di fatto; come noto, il regolamento è tra le fonti principali, ma nient’affatto l’unica fonte, del diritto parlamentare, che a sua volta si colloca, quale «presidio avanzato» della giuridicità, al punto di convergenza fra diritto e politica¹⁶. Un *terzo* percorso, in un progressivo calarsi del discorso dall’astratto al concreto, procedendo dal mondo della normatività (*de iure condendo* e *de iure condito*) a quello del quotidiano

e materiale funzionamento dell'istituzione, si confronta invece con la vita parlamentare, attraverso alcuni elementi significativi, sia propri della "statica" dell'organo, sia della "dinamica": sotto il primo gruppo di temi si colloca quello della *composizione* del Senato, che va (ed è stata) esaminata valutando il variare, nel corso del periodo d'interesse, della compagine senatoria nei suoi profili quali-quantitativi; entro il secondo gruppo di elementi rivelatori, si inquadrano invece problemi in senso ampio legati ai contenuti e ai risultati dei *lavori parlamentari*, quali quelli relativi alle tendenze dell'attività legislativa e agli esiti delle iniziative di sindacato ispettivo-politico.

Attraverso la disamina, o per meglio dire il tratteggio – necessariamente sintetico – di questi indici, ed in controluce ad essi, traspare il problema fondamentale del rapporto fra l'assemblea non elettiva e il fascismo; in questo senso, occuparsi di questi percorsi, di queste traiettorie, significa occuparsi dell'atteggiamento e della considerazione reciproci fra l'organo senatorio e il regime, personificato innanzitutto dal suo capo (Mussolini, prevedibilmente, parlò spesso – anche se non spessissimo – in Senato e del Senato). Si rende così possibile un (primo tratteggio di) bilancio complessivo sul Senato sotto il fascismo, che, pur non esaurendosi in essa, non può non passare attraverso una risposta (per quanto "aperta") alla domanda su quanto e come la Camera di nomina regia e vitalizia sia stata funzionale al progetto fascista ed integrata nel concreto svolgimento del regime. Su quanto e come, cioè, il "Senato durante il fascismo" sia stato – o non sia stato – un "Senato fascista".

4. *Il dibattito sulle riforme costituzionali. Dall'effervescenza alla stasi (apparente)*

Ogni tentativo di comprendere cosa abbia rappresentato davvero il Senato nel complesso equilibrio della forma di governo inaugurata dal Rinnovamento costituzionale del 1847-'48 deve fare i conti con un fatto, indubbiamente non irrilevante per ricostruire la complessiva percezione che il Paese e le altre istituzioni avevano di quest'organo. Ossia il dato per cui il cantiere della riforma del Senato si aprì, in pratica, contestualmente alla inaugurazione del Senato stesso; ma – elemento non meno importante – pur attraversando fasi anche di grande effervescenza e momenti di concreto impegno ordinamentale (fra commissioni, disegni, progetti) non approdò mai ad alcuna modifica dell'architettura statutaria. Ciò anche sotto il fascismo.

Dunque, il Senato regio, pur *semper reformandus*, chiuse la propria lunga parabola istituzionale (durata un secolo esatto) formalmente intatto per come concepito nella Carta albertina. Ci si può interrogare e ci si è interrogati sul perché di questa singolarità. Alcuni vi hanno letto una conferma della progressiva perdita di rilevanza del Ramo non elettivo nel gioco dei poteri costituzionali: si cercava, inutilmente, di rivitalizzare una istituzione in declino. La conclusione potrebbe essere valida, ma dimentica che, come detto, il tema della riforma del Senato si pose fin dal '48. Sarebbe difficile sostenere che la soluzione della Camera di nomina regia e vitalizia nascesse, a metà Ottocento, già superata di per sé. Anzi, si trattava di un elemento portante di diverse significative esperienze costituzionali coeve, a partire da quella che l'opinione liberale vedeva allora come pa-

radigmatica, ossia l'inglese. Probabilmente i motivi sono più sfaccettati e, al fondo, non è estranea al permanere pressoché ininterrotto di questo dibattito l'esistenza di una dialettica assai vitale fra la ricerca continua di migliori espressioni di rappresentatività delle istituzioni e la caratteristica fondamentale, e difficilmente superabile, del Senato come *katèchon*¹⁷, non solo e non tanto quale manifestazione concreta del legame fondativo fra lo Stato e la monarchia, ma anche, e sempre più col passare del tempo, quale visibile "luogo" in cui l'*élite* politica, socio-economica, amministrativa, militare, della nazione garantiva sé stessa ed il suo ruolo nella saldatura dell'originario patto costituyente. È evidente che questa seconda tendenza, ossia la spinta a perpetuare una precisa rappresentazione del Senato a garanzia del perdurare degli equilibri che avevano dato vita al compromesso costituzionale, alla lunga dovesse cozzare con l'esigenza sottesa alla prima dinamica che si è descritta, ossia il tentativo di interpretare il mutamento di quel patto alla luce dell'affacciarsi sulla scena politica di forze progressivamente nuove e più ampie, che chiedevano in esso inclusione.

Non è casuale che i coefficienti massimi di marea di questo dibattito sulla riforma del Senato si siano collocati nei momenti in cui storicamente si presentarono, di volta in volta, sfide ed elementi nuovi a premere ai confini dell'originario perimetro del patto costituzionale. È uno di questi coefficienti massimi – forse il più alto – si collocò all'indomani del primo conflitto mondiale.

Non stupisce il tempismo: l'introduzione del suffragio elettorale maschile e la nuova legge elettorale proporzionale datano esattamente da quegli anni¹⁸. Entrambi segnavano la definitiva irruzione

della società di massa nel sistema del costituzionalismo liberale e marcavano l'aprirsi della sua crisi decisiva (che, purtroppo, anziché sfociare nella creazione di un sistema liberal-democratico, si sarebbe risolta con l'avvento del regime).

Fra il gennaio e l'agosto del 1919 lavorò infatti una commissione di studio sulla riforma della Camera alta, voluta dallo stesso Senato e presieduta da Tommaso Tittoni (che, a dicembre di quel medesimo anno, sarebbe poi divenuto presidente dell'Assemblea: lo si incontrerà di nuovo in queste pagine). La commissione produsse una relazione finale ed anche una bozza di articolato. Come si immagina, non vi furono, però, ulteriori sviluppi concreti. Ma il movimento riformatore non era limitato a questa iniziativa e si inseriva in un discorso condotto su più livelli; altri impulsi, al contrario, andarono ad effetto. L'istituzione della commissione sulla riforma costituzionale, in particolare, era stata decisa in comitato segreto nelle sedute tenutesi fra il 14 e il 16 gennaio, e si accompagnava a quella – avvenuta nel medesimo contesto – di un organo di pari natura, ma incaricato di elaborare una proposta di riforma regolamentare. Questa seconda commissione ("*per il regolamento interno del Senato*") si occupò soprattutto del tema della presidenza dell'assemblea, e segnatamente ribadì la scelta di formalizzare il principio della sua designazione elettiva. Di "designazione" si trattava perché, ovviamente, il regolamento non avrebbe potuto innovare sulla lettera dello statuto, che riservava la nomina al re. Come noto, la scelta del presidente del Senato (*recte*, dell'intero ufficio di presidenza) non era mai stata, di fatto, un atto di prerogativa (quale invece lo disegnava la lettera della Carta): la scelta del nome era

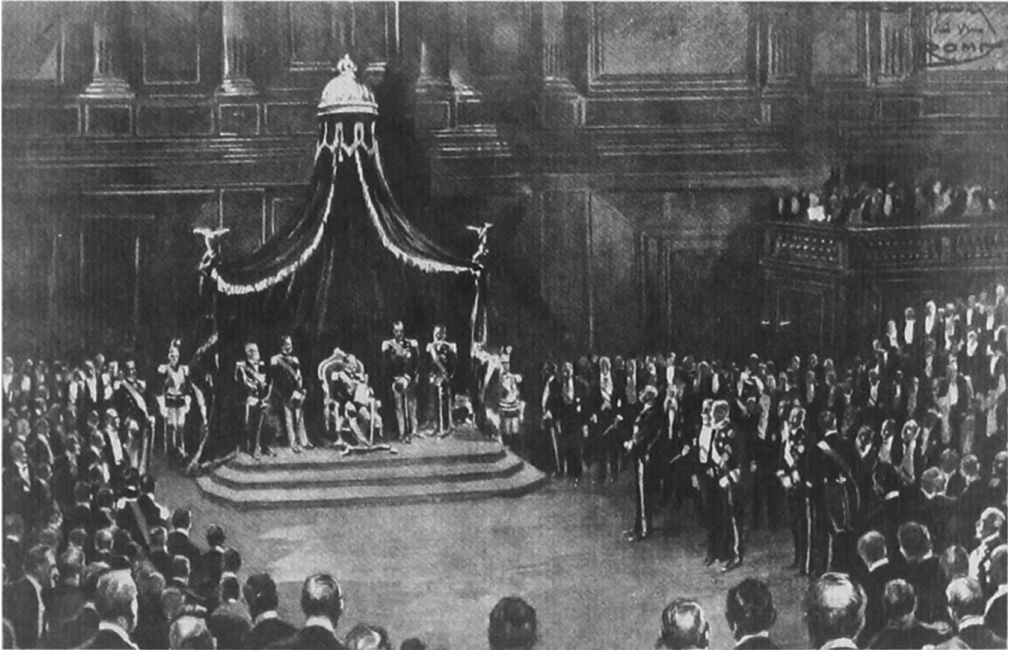
stata, al contrario, da subito appannaggio del governo, e questo modo di procedere, dopo essersi affermato in via spontanea sin dall'inaugurazione del costituzionalismo, era stato anche formalizzato in diverse norme positive¹⁹.

Va detto che, nel 1919, la soluzione regolamentare proposta non possedeva alcun carattere di intrinseca novità: non solo il tema era stato affrontato fra il 1910 e il 1911 da una analoga commissione (presieduta, quella, da Gaspare Finali)²⁰, con esiti però interlocutori²¹; ma va anche e soprattutto notato come fosse il principio in sé della "rispettosa designazione", da parte dell'assemblea, del proprio presidente ad essersi andato già affermando, peraltro su originario impulso del governo²². Proprio nel 1910, infatti, durante la presentazione del proprio programma nell'aula del Senato, il presidente del Consiglio, Luzzatti, aveva dichiarato che la scelta dell'ufficio di presidenza sarebbe stata demandata allo stesso consesso senatorio «dalla prossima sessione parlamentare». La guerra impedì l'affermazione della regola tramite la sua concretizzazione in via di fatto. Ancora nel 1918 Adeodato Bonasi, nell'assumere la presidenza del Ramo non elettivo, aveva asserito di considerare la sua nomina – avvenuta secondo il tradizionale metodo dell'indicazione governativa, recepita dal decreto regio – come un evento squisitamente transitorio. Egli stesso, disse, aveva prestato il suo assenso all'investitura solo sulla scorta dell'assicurazione politica per cui, appena possibile, si sarebbe proceduto ad una nuova nomina presidenziale, questa volta, però, dietro designazione dell'assemblea.

Le parole di Bonasi erano state accolte dalla viva approvazione dell'aula, a testimonianza della condivisione ormai raggiunta

sul punto. Sicché, si può dire che nel 1919 il problema non fosse esattamente quello di affermare il principio della designazione, ormai fatto proprio (quasi) da tutti²³, ma di decidersi a formalizzarlo nel regolamento (cristallizzando così il fatto, generatore di diritto, e ponendolo al riparo da possibili rivolgimenti politici). Questo risultato fu raggiunto a maggio, allorché la commissione sulla riforma del regolamento presentò gli esiti dei suoi lavori alla discussione del *plenum* dell'assemblea, cui seguì l'approvazione (l'11 luglio) del nuovo testo, che introduceva una serie di distinte deliberazioni a scrutinio segreto per, testualmente, «designare rispettosamente alla Corona i senatori ai quali sarebbe desiderio dell'Assemblea venisse conferita dal re la nomina a presidente ed a vicepresidenti». La nuova formulazione fu votata a larghissima maggioranza, con 69 voti favorevoli e 6 contrari su 75 votanti²⁴. Il numero dei votanti potrebbe colpire in quanto innaturalmente scarso, ma introduce un tema di fondamentale importanza per capire la realtà dell'istituzione anche negli anni successivi: le sedute dell'Aula erano frequentate, di regola, solo da una minoranza di senatori. Questa dinamica, col tempo, si approfondì.

La formalizzazione del metodo della "rispettosa designazione" assembleare rappresentò, certo, un'innovazione importante; secondo Vittorio Scialoja, anzi, questa innovazione normativa allargava «l'autorità del Senato di fronte all'altra Camera»²⁵. Ben più vasto, però, era il fuoco degli approfondimenti dell'altra Commissione insediata a gennaio. Se la nomina del presidente d'assemblea interveniva sulle corde nascoste che regolavano l'armonia dell'orchestra istituzionale, il mutamento della fisionomia stessa della Camera alta



Vittorio Emanuele III inaugura la XXIV Legislatura nel Senato del Regno, 1913

avrebbe agito in modo radicale ed evidente sui pilastri visibili della Costituzione. In quella fase dell'esperienza giuridico-politica dello Stato unitario, erano soprattutto i nuovi partiti di massa e le organizzazioni sindacali a farsi portatori di una istanza di cambiamento, peraltro declinata in termini piuttosto radicali.

Le posizioni erano variegate, ma potevano ricondursi sostanzialmente a due filoni. Il primo, sostenuto innanzitutto dal Partito socialista e dalla Confederazione generale unitaria dei lavoratori, abbracciava istanze corporative, che nella loro versione più estrema, giungevano a favoreggiare una soppressione completa del Parlamento come sede della rappresentanza politica generale di stampo moderno (vista essa stessa come superata) ed una sua sostitu-

zione con organi, dotati di poteri legislativi, puramente e direttamente esponentziali delle forze economiche e produttive. Quand'anche non giungessero ad auspicare l'abolizione di entrambe le Camere, le opinioni espresse in ambito sindacale e socialista puntavano comunque ad una eliminazione *tout court* del Senato, che avrebbe dovuto in ogni caso essere sostituito da una struttura nella quale potessero esprimersi, condividendo la potestà legislativa con la Camera elettiva, i corpi organizzati dei settori produttivi e delle professioni. Anche da parte cattolica si mirava ad uno stravolgimento completo della fisionomia del bicameralismo italiano; il programma del Partito popolare, al suo primo presentarsi sulla scena politica (1919), proponeva l'abolizione della Camera alta vitalizia e

l'istituzione, al suo posto, di una Camera elettiva che esprimesse una rappresentanza (definita «organica» da Sturzo)²⁶ delle categorie produttive, ma anche – e questo era un punto di novità, ma profondamente radicato nel pensiero cattolico – delle autonomie territoriali²⁷. Posizione simile fu assunta dalla (poco fortunata) *Legge democratica* degli "unitari" di Salvemini, che anzi prevedeva una composizione della "nuova" Assemblea tratta in via maggioritaria dai Consigli provinciali. Anche nel composito fronte della "vecchia" classe dirigente liberale, d'altronde, esigenze di riforma assai incisive erano ben rappresentate: il *Fascio parlamentare di difesa nazionale*, costituito nel 1917 su ideazione di Maffeo Pantaleoni in seguito alla disfatta di Caporetto, con l'adesione di 150 deputati e 90 senatori di provenienza eterogenea, aveva propugnato un abbandono della nomina vitalizia e il passaggio all'elettività del Senato²⁸.

L'effervescenza, quindi, era notevole. E forte era la consapevolezza, in seno alla c.d. "Commissione Tittoni", di dover, come è stato acutamente scritto, «affrontare, e [...] tentare di governare, questa spinta trasversale verso la rappresentanza corporativa»²⁹. Da un lato si avvertiva la indefettibilità di un compromesso con simili istanze; dall'altro, era profondamente sentita pure l'esigenza di non abbandonare quello che veniva visto come un irrinunciabile *acquis* della tradizione liberale, ossia il peculiare atteggiarsi della rappresentanza politica come meccanismo costruito (anche) per salvaguardare la libertà – e la libertà di volere – dell'individuo (insieme motore dell'azione politica, destinatario del potere statale e soggetto da proteggere, tramite il presidio dei diritti fondamentali e delle libertà c.d. negative, da questo stes-

so potere). Questo nucleo forte della rappresentanza di stampo moderno trovava un suo punto di caduta molto preciso all'interno dell'ordinamento, da identificarsi nella libertà di mandato dell'eletto e, correlativamente, nella (astratta) scelta personale dell'elettore, consacrata dal sistema maggioritario. E proprio la sostanza del divieto di mandato imperativo era messa a rischio dalla combinazione del suffragio universale di nuova introduzione, d'altronde non più ritrattabile, con la legge elettorale proporzionale (anch'essa più adatta ad una società plurale, pluriclasse, fatta di minoranze contrapposte) e con la nascente – ma già robusta – organizzazione partitica di massa. L'azione combinata di queste tre forze avrebbe rischiato di trasformare i deputati in semplici esecutori della volontà di apparati sovraordinati, a loro volta espressione di interessi corporativi o comunque di gruppi sociali ben definiti, dalle istanze e rivendicazioni precise, immodificabili dal singolo eletto. Si sarebbe così ritornati ad una concezione quasi d'*ancien Régime*, con una rappresentanza sostanzialmente cetuale, nella quale i deputati sarebbero stati meri mandatari della loro *constituency*. Quello che si temeva (e si riteneva in certa misura inevitabile) con lo svuotamento di fatto del divieto di mandato imperativo, quindi, alla luce del significato sistematico di questo principio, solo apparentemente puntuale, a tutti gli effetti era quanto di più simile ad un vasto cambio di paradigma, ad una – inconsapevole e pericolosa – fuoriuscita dalla modernità politica³⁰. Occorreva allora porre argini, per quanto possibile, a questa dinamica.

I cardini essenziali di questo sottile ragionamento, radicato nella profonda comprensione dello sviluppo del pensiero

politico sette e ottocentesco, furono rappresentati in modo molto esplicito da Francesco Ruffini nella relazione finale della commissione³¹, datata 30 giugno 1919 e presentata, come detto, in Comitato segreto nella seduta del 13 agosto di quello stesso anno. In coerenza con questa prospettiva, l'articolato di proposta di legge di riforma dava corpo ad un compromesso istituzionale piuttosto raffinato, ma anche abbastanza complesso. Si prevedeva che il Senato passasse da un numero aperto di componenti ad una compagine chiusa e fissata in 360 membri; la composizione sarebbe stata mista: di nomina ed elettiva, ed ulteriormente suddivisa in un troncone scelto con elezione indiretta ed uno con elezione diretta. Nello specifico: sessanta senatori sarebbero rimasti di nomina regia; altri sessanta sarebbero stati cooptati dallo stesso Senato; ancora, sessanta sarebbero stati eletti dalla Camera bassa. I restanti centottanta membri sarebbero stati eletti con un suffragio attivo e passivo estremamente ristretto (si ipotizzava che l'elettorato passivo potesse rimanere sostanzialmente incardinato nelle categorie previste dallo statuto, con una robusta apertura, però, ad esponenti dei ceti produttivi e a persone segnalate per meriti culturali; l'elettorato attivo era limitato ai consiglieri provinciali, agli accademici, ai componenti dei corpi professionali).

La proposta, come detto, non spiccava per linearità di concezione. Ma furono le contingenze politiche a determinarne l'accantonamento. Il 5 dicembre del 1919 il nuovo presidente dell'Assemblea, Tittoni – che, come si sa, era anche stato a capo della commissione sulle riforme – nel suo discorso di insediamento, apparentemente richiamando e ribadendo le conclusioni raggiunte da quell'organo, sotterrò in real-

tà definitivamente quell'articolato alla cui preparazione pure aveva sovrinteso. Egli sottolineò, in apertura, come per la prima volta «tutti i membri della Presidenza [trascritto] origine dal voto dell'Assemblea», richiamando quindi la riforma regolamentare che, al contrario di quella costituzionale, aveva visto luce; da questo punto d'attacco svolse un'argomentazione tutt'altro che rituale e meramente encomiastica, imperniata su due forti assi concettuali. In primo luogo, richiamò la vitalità e la connotazione politica del Senato; in secondo luogo, affermò come il Senato non fosse affatto pregiudizialmente ostile ad una riforma che lo riguardasse; anzi, disse, fra manifestazioni d'approvazione dell'Aula, che propriamente si trattava di una *auto-riforma*: «[...] Il Senato è così poco alieno da innovazioni e riforme, che nel suo stesso seno è sorta più volte l'iniziativa per riformare sé stesso [...]». Si dichiarò pronto, a nome dell'Assemblea, a discutere di una possibile riforma, ma «[...] ad un patto e cioè che restino integri due principi, sui quali si pronunciò unanime la Commissione da voi nominata all'uopo, e cioè che il Senato non divenga un duplicato della Camera dei deputati e non perda in nessun caso quello che costituisce il suo speciale pregio, la sua precipua ragion d'essere e cioè la rappresentanza della dottrina, della coltura, degli studi, della competenza tecnica e dell'esperienza amministrativa e politica, acquistate in altre assemblee, o in pubbliche funzioni lungamente e nobilmente esercitate».

Come si vede, la prospettiva in cui la Commissione si era mossa veniva rovesciata: il frutto dei suoi lavori non era più letto in chiave propositiva, ma *difensiva*³².

Non è difficile indovinare cosa avesse determinato il passaggio della Camera alta

(si può, infatti, ritenere lo *speech* di Tittoni sostanzialmente consonante rispetto alle vedute della maggioranza che lo aveva designato) ad una posizione attendista: alle elezioni del 16 novembre si era verificata la temuta (dal blocco liberal-conservatore) inversione storica dei consensi alla Camera (effetto del mutato sistema elettorale e dell'ampliamento del suffragio), con il passaggio in maggioranza relativa dei nuovi partiti di massa. Il Partito socialista aveva guadagnato ben 156 seggi; il Partito Popolare, 100. Il cartello di liste presentate da liberali, democratici e radicali era giunto terzo, con 96 seggi³³.

Nel tormentato biennio di vita della fragile XXV Legislatura, il lavoro della commissione del 1919 non fu mai più ripreso. E quando, all'aprirsi della XXVI, dopo le elezioni del 15 maggio 1921, il Senato riconfermò Tittoni suo presidente, questi, nel discorso inaugurale (15 giugno 2021), riprendendo il discorso sulle riforme, sembrò (al di là di alcune frasi di circostanza) sbarrare la strada ad ogni possibile ipotesi di sostanziale modifica costituzionale, tornando sui propri passi di convinto sostenitore di una inevitabile svolta in senso elettivo del Senato³⁴, e prendendo posizione stavolta in modo assai esplicito. Nel 1919, come detto, il Senato si era messo sulla difensiva; un anno e mezzo dopo, la mossa era d'arrocco.

Mette conto riportare il passaggio, di notevole significatività: «[...] Voi ricorderete che in passato io fui tra coloro i quali, ritenendo doversi a qualunque costo ridonare maggior vitalità al Senato, ne ricercarono la fonte in proposte di riforme della sua costituzione delle quali si fecero iniziatori. Orbene, senza venir meno a convinzioni altra volta manifestate e senza impe-

gnare il mio giudizio circa una opportunità o necessità di riforme che potrebbe sorgere in avvenire, devo riconoscere che, nell'ora presente, il Senato, mettendo in valore quei preziosi elementi di esperienza, di competenza e di patriottismo di cui fu sempre largamente dotato, ha, pur conservando le sue tradizioni e la sua fisionomia costituzionale, attuata una vera e radicale riforma interna meglio e più sicuramente forse di quel che avrebbe potuto fare mediante una grande riforma statutaria [...]». Tittoni si riferiva alla modifica regolamentare del 1919, di cui si è ampiamente detto, sulla "rispettosa designazione". Quell'innovazione – o meglio, il recepimento di quell'innovazione – era ora visto come sufficiente a garantire perdurante centralità politica e istituzionale al Ramo non elettivo del Parlamento. Si trattava di una soluzione in certo senso di comodo, utile per mascherare, forse, un senso di smarrimento dell'organo non elettivo di fronte ai rivolgimenti in atto. Di questo smarrimento e di questa stasi ideale approfittò, di lì a poco, il fascismo.

Si comprende, allora, come l'inquadramento del tentativo di riforma del Senato del 1919, su cui ci si è fin qui soffermati, non solo sia necessario per ben interpretare i successivi esiti del dibattito sulla modifica costituzionale, come maturati dopo l'avvento di Mussolini al potere, ma in certo senso li spieghi (o quantomeno contribuisca a darne ragione). Dopo l'impulso di *auto-riforma* fiorito sullo scorcio della XXIV Legislatura, prevalsero nel Ramo alto preoccupazioni rivolte all'autoconservazione costituzionale; le stesse che agitavano i ceti che esprimevano la stragrande maggioranza dei componenti dell'Assemblea non elettiva. Il Senato cessò, a tutti gli effetti, di riflettere su sé stesso come istituzione.

Il fascismo, dal canto suo, si era presentato al proscenio della politica nazionale con un programma innegabilmente colorato di forti tinte "rivoluzionarie" (pur nell'ambiguità e nella contraddittorietà, sulle quali non è questa la sede per soffermarsi). La riforma del Senato vitalizio faceva, non sorprendentemente, parte di questo programma. Il corporativismo fascista condivideva con quello socialista e sindacalista di sinistra (divergendone per le prospettive e le motivazioni profonde) l'aspirazione di fondo ad abolire la Camera di nomina regia. Al suo posto sarebbero dovuti sorgere dei Consigli nazionali tecnici del lavoro, dell'industria, del commercio e dell'agricoltura³⁵. Si sarebbe trattato di un particolare svolgimento concreto della proposta azione di "rinnovamento" dello Stato, il cui contesto ideale è da leggersi all'interno di un più generale atteggiamento antiparlamentare e ostile al meccanismo della rappresentanza politica di tradizione liberale.

Esistevano, va comunque evidenziato, dei distinguo: rispetto alla prima presa di posizione "ufficiale" del partito, diverse voci interne o comunque vicine al fascismo elaborarono, in questa prima fase, proposte differenti, imperniate sulla conservazione del Senato, ma sempre nel quadro di una radicale rivisitazione del suo ruolo e della sua composizione. Mette conto ricordare le idee, in proposito, manifestate in quegli anni da Sergio Panunzio (giurista, pubblicista influente, anche per via del suo antico rapporto con Mussolini, e poi fra i principali teorici dello Stato fascista), che metteva al centro di una ideale rifondazione delle istituzioni politiche, basata sulla realizzazione di una «rappresentanza diretta degli interessi», proprio il Senato, i cui membri

avrebbero dovuto trarsi, attraverso una elezione «di secondo grado», dagli esponenti più significativi dei ceti produttivi e del panorama culturale. Secondo Panunzio, il Senato avrebbe dovuto divenire il «vero e l'unico organo politico di domani», caduto il bicameralismo statutario ed abolito, in particolare, il Ramo rappresentativo: avrebbe dovuto svolgere la funzione di camera di compensazione del sistema, riequilibrando gli interessi particolari e salvaguardando l'interesse generale della Nazione, di cui si sarebbe posto come principale e più alto interprete³⁶. Panunzio avrebbe partecipato anche in epoche successive al dibattito sulle riforme istituzionali, con contributi anche di segno diverso e proposte nuove, che superavano questo primo tratteggio. Ma quel che importa qui sottolineare è che, ad ogni modo, anche queste iniziali teorizzazioni "eterodosse" presupponevano, lo si è detto, un'incisione profondissima degli assetti positivi statuari (per non parlare degli equilibri consolidatisi nel lungo farsi del *Mosaico costituzionale*). Può, quindi, concludersi che *tutto* il pensiero fascista "delle origini" fosse *quantomeno* per una riforma radicale della Camera alta (a partire dalla linea ufficiale del partito, che incarnava peraltro anche l'opinione più massimalista sul punto, ossia quella abolitrice, passando poi per le propaggini più "libere" del sindacalismo d'area e dell'opinione – d'ambiente accademico o giornalistico – allineata, ma non necessariamente organica).

Mussolini però, una volta nominato presidente del Consiglio, agì in tutt'altra direzione. Su un piano concreto (come avrà modo di vedersi anche *infra*), il regime non pose mai mano ad alcun cambiamento nell'architettura risultante dalla lettera dello statuto; su un piano teorico, di con-

tro, alimentò (o non ostacolò) un dibattito nel quale apparvero periodicamente progetti, studi e proposte di contenuto disparato (anche se tutti, più o meno, accomunati dall'intento di base di inoculare un elemento di rappresentanza corporativa nell'organismo senatorio); progetti e proposte mai passati, peraltro, dal piano dell'ideazione a quello della realizzazione. L'unico vero contributo operativo che il partito e il governo fascisti, in quanto tali, fornirono al problema del mutamento delle forme costituzionali, con specifico riguardo alla Camera alta, fu rappresentato dalle conclusioni raggiunte, in materia, dalle commissioni cc.dd. "dei Quindici" e "dei Diciotto" (o dei "Soloni"). Questi due organi operarono fra il 1924 e il 1925 e furono costituiti, rispettivamente, su iniziativa del Partito nazionale fascista e del governo; entrambi avevano come proprio oggetto lo studio di possibili riforme costituzionali, non limitato, quindi, al solo tema della modifica della Camera alta, che anzi fu, nel complesso, trattato in modo abbastanza marginale.

La collocazione cronologica delle due commissioni rispondeva alla temperie politica che stava attraversando il Paese, poiché esse si situavano nel pieno della "svolta" verso la "fascistizzazione" dello Stato (che avrebbero dovuto favorire, riflettendo sui cambiamenti da farsi alla Carta albertina; come noto, non ve ne fu alcuno): nel 1923 era stata approvata la nuova legge elettorale, c.d. "Acerbo" (l. 18 novembre 1923, n. 2444); dalla prima applicazione del nuovo strumento normativo, alle elezioni del 6 aprile 1924, era sorta la XXVII legislatura, nella quale, come noto, e peraltro senza che trovasse applicazione il premio di maggioranza di recente introduzione, alla Camera si materializzò una schiacciante maggioran-

za del "listone" (374 seggi). Il 10 giugno veniva rapito e assassinato Giacomo Matteotti. Come è stato osservato³⁷, la sostanza dei progetti di riforma elaborati dalle due commissioni consistette, per quanto riguarda il Senato, né più né meno che nell'abbandono di un dibattito pluridecennale. Tutto il fermento maturato nel corso della guerra e nell'immediato dopoguerra intorno al problema della rappresentanza degli interessi nella Camera alta era, se non dimenticato, scientemente messo da parte; come pure, a monte, risultò accantonato il tema dell'elettività del Ramo più elevato, che aveva accompagnato la vita dell'istituzione fin dalla sua sessione inaugurale, nel 1848. Si ritornava ad una concezione secondo la quale il Senato doveva esprimere l'élite nazionale in funzione "moderatrice". Coesenziale al miglior svolgimento di questa funzione era vista la provenienza non elettiva dei componenti dell'organo, ed in quest'ottica assumeva connotazione positiva (e, pertanto, da preservare) anche "l'indole tradizionalista" dell'Assemblea; peraltro, entro questa prospettiva, la nomina regia avrebbe anche favorito l'indipendenza dell'organo. La ragione profonda di questo atteggiamento era leggibile in modo assai evidente sia nella relazione conclusiva dei lavori della sottocommissione dei Quindici che si era occupata specificamente del problema parlamentare, il cui estensore era stato Santi Romano (allora ancora "solo" docente di diritto amministrativo a Pisa), sia nella relazione finale della commissione dei Diciotto, predisposta da Domenico Barone (consigliere di Stato – non di nomina, vale notare, ma di concorso – poi fra i principali negoziatori dei Patti lateranensi).

Il problema di partenza, essenzialmente, veniva identificato con la «degenera-

zione del sistema parlamentare»: sicché, il punto di forza di un organo come il Senato stava proprio nel suo *non* essere coinvolto in questa asserita «degenerazione», e ciò esattamente per via della nomina *non* elettiva. Questa, quindi, lungi dal rappresentare una debolezza, avrebbe dovuto essere il perno sul quale valorizzare la funzione di «organo ponderatore», in grado di «attuare e moderare i conflitti». D'altronde, se «la tendenza a rendere [...] elettivo il Senato» era legata ai «miti» del suffragio universale e delle elezioni, ossia al cuore stesso del parlamentarismo, una volta «negato a questo ogni fondamento di legittimità e di utilità», sarebbe stato «un non senso» inoculare nella Camera alta, per rivitalizzarla, quei medesimi elementi che andavano combattuti nella stessa Camera dove erano originati, quella dei deputati³⁸.

Nella sostanza, nonostante la discussione fosse stata ampia (anche nel Paese³⁹), le uniche proposte formulate, tanto dalla commissione dei Quindici, quanto da quella dei Diciotto, si appuntarono su qualche ritocco, più o meno consistente, alle categorie di nomina. Ritocchi, peraltro, non necessariamente da condursi nel senso di una maggiore apertura: ad esempio, la commissione dei Quindici propose di innalzare il censo richiesto per la categoria dei possidenti, che era fissato nella Carta (e che, col tempo e l'inflazione, era divenuto abbastanza modesto). I «Soloni», invece, ritenevano opportuno portare le categorie a 30 facendo spazio ad una più precisa e canalizzata provenienza dalle professioni, dal mondo della cultura e dalle categorie produttive. L'atteggiamento di fondo, come si vede, era comunque identico. D'altronde, le due Commissioni erano in perfetta continuità fra loro, differendo,

nella composizione, solo per i tre membri in più della seconda (entrambe furono presiedute da Giovanni Gentile); s'intende che la commissione dei Soloni era stata creata dandole volutamente una veste formale diversa come *quid pluris* rispetto a quella dei Quindici, con l'utilizzo cioè di una potestà regolamentare, allo scopo preciso di dare una piattaforma formalmente più robusta a quella che si immaginava dovesse essere l'iniziativa legislativa dell'esecutivo. Va detto che il Gran Consiglio del Fascismo recepì (in varie sedute, tenutesi fra l'ottobre 1925 ed il marzo 1926), relativamente al Senato, una ipotesi di intervento più avanzata, corrispondente a quella espressa nella relazione minoritaria della commissione dei Diciotto, per mano di Corrado Gini (statistico, economista, di lì a poco principale artefice e primo presidente dell'ISTAT); in essa si prevedeva una quota di senatori di provenienza «corporativa», quindi elettiva (sia pur *sui generis*), la cui carica, peraltro, non sarebbe stata vitalizia, ma di durata limitata a nove anni⁴⁰. In ogni caso, non se ne fece nulla. La riforma fu accantonata.

Sulla stampa e nell'opinione pubblica il dibattito sulle modifiche costituzionali, nondimeno, continuò; i suoi sviluppi concreti si concentrarono, ad ogni modo, sul tema della riforma in senso corporativo della Camera rappresentativa, e proprio in questa direzione andarono poi gli sforzi concreti del regime, sfociati infine nella (comunque tarda) creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni, nel 1939. Il problema del Senato fu ripreso, come s'è detto, più o meno stancamente, ma sempre senza esiti, in varie occasioni, con saggi e articoli di varia provenienza e contenuto⁴¹. Si può notare, cursoriamente, l'affacciarsi di varie ipotesi di tricameralismo, accanto

al permanere di proposte monocamerale, spesso imperniate proprio su una valorizzazione (congiunta a rivisitazione) del Senato.

L'ultima iniziativa che mette conto ricordare qui, perché mossa (a quanto pare) da un impulso dello stesso Mussolini, fu quella di Giovanni Giuriati, poi senatore egli stesso e autore di un fortunato libro di memorie⁴². Giuriati – figura di spicco del regime fino ad una sua sostanziale emarginazione, avvenuta proprio in quegli anni – ricopriva, all'epoca, la carica di presidente della Camera. Incaricato, a sua detta, dal capo del governo di preparargli un appunto sul tema, Giuriati sostenne la necessità di passare ad un modello monocamerale, a composizione mista, con forti tinte corporative. La nuova Camera unica avrebbe dovuto denominarsi "Assemblea legislativa del fascismo" e sarebbe stata costituita per metà da membri di nomina regia (su proposta del Gran Consiglio) e per metà eletti dalle corporazioni. Mussolini, sempre secondo il racconto dello stesso Giuriati, accolse con favore questa proposta, almeno a parole; di fatto, pare di potersi dire che l'appunto fu immediatamente riposto in un cassetto (nonostante i successivi tentativi del suo autore di riportarlo all'attenzione del "capo", a cui questi, infine, non diede nemmeno più risposta), mentre si continuò a lavorare sul – e a far menzione del – solo progetto di radicale riconfigurazione della Camera⁴³.

Evidentemente, il duce non aveva interesse alcuno a porre mano a una ristrutturazione del Senato; se nei primi anni dall'avvento del governo fascista ciò (come meglio si dirà) poteva essere attribuito a una volontà del nascente regime di mantenere l'appoggio dei ceti dominanti tradi-

zionali e, con essi, della monarchia, già nei primi anni Trenta l'autentica motivazione di questa *noluntas* appariva diversa: la "battaglia" per la espugnazione delle istituzioni era stata vinta; il Senato poteva ormai dirsi, al tempo stesso, egemonizzato da componenti del tutto omogenei alla classe dirigente fascista e respinto alla periferia dei principali circuiti decisionali del sistema politico-istituzionale.

5. *Le riforme regolamentari. Il fascismo stravolge il Senato*

Alla movimentata inerzia sul piano delle innovazioni normative di rango primario o super-primario (non formalmente distinguibili nel costituzionalismo statutario), di cui si è dato fin qui conto, corrispose, sotto il regime, una sottaciuta operosità nelle modifiche al regolamento d'Assemblea della Camera alta.

In un andamento perfettamente speculare a quello, che si è appena osservato, del percorso delle (mancate) riforme costituzionali, il fascismo si astenne, in una prima fase, dal propugnare o imporre cambiamenti al regolamento; in un secondo momento, viceversa, se ne realizzarono parecchi. La XXVII legislatura si era aperta all'insegna della tensione fra il fascismo al governo e le forze (sociali e politiche) rappresentative del vecchio ordine o espressive di quel lacerto di opposizione che era riuscita a farsi strada fra le secche di quella tornata elettorale, le cui irregolarità erano state denunciate nell'Aula della Camera da Matteotti; si chiuse con lo scardinamento dell'architettura dello Stato liberale, operazione perfezionata, come ben noto,

innanzitutto attraverso le cc.dd. leggi "fascistissime". Non ebbe torto, quindi, Mussolini a definirla legislatura «costituente della rivoluzione fascista»⁴⁴. Particolare importanza rivestirono, per i risvolti diretti o indiretti sul Senato, dapprima la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e competenze del presidente del Consiglio, ora denominato, come si sa, "Capo del governo"; poi, dopo qualche anno, sia la nuova legge elettorale, l. 17 maggio 1928, n. 1019, sia quella che "costituzionalizzò", come usa dire, il Gran Consiglio del fascismo, ossia la l. 9 dicembre 1928, n. 2693⁴⁵. Quanto al primo dei due provvedimenti citati, l'aprirsi della nuova legislatura (20 aprile 1929) ebbe l'effetto di provocare un cambio di passo anche al Senato, dove Tittoni (rimasto fino ad allora in carica: era, infatti, stato riconfermato nel 1924) cedette la presidenza a Luigi Federzoni. Le elezioni, svoltesi il 24 marzo, avevano segnato la fine (o, volendo, la sospensione) – a tutti gli effetti – nell'ordinamento della rappresentanza parlamentare di stampo moderno, con l'introduzione di un meccanismo di tipo plebiscitario (simboleggiato dalla famigerata scheda elettorale differenziata, che faceva venir meno la segretezza del voto: quella sulla quale era presente la sola opzione, per l'elettore, di approvare la lista dei deputati designata dal Gran Consiglio era vistosamente tricolore; al contrario, quella – come si capisce, di applicazione quasi puramente teorica – che contemplava il "no" alla lista unica era bianca). Quanto al secondo atto normativo di cui s'è detto, fra le varie attribuzioni del Gran Consiglio veniva enumerata anche quella di designare i senatori.

La fine del regime rappresentativo, conseguenza della legge elettorale, e l'ab-

bassamento complessivo di quello che si potrebbe definire il "tono costituzionale" dell'Assemblea vitalizia, conseguenza della devoluzione al Gran Consiglio della potestà sostanziale sulle nomine, insieme con l'accentuazione della preminenza politico-giuridica dell'esecutivo, erano fatti con cui il Senato non poteva non confrontarsi⁴⁶. L'allineamento alle nuove coordinate della forma di governo, come consolidatesi alla fine della XXVII legislatura, seguì, quindi, di là a circa un anno, con l'approvazione del nuovo regolamento, avvenuta a fine 1929. Non è possibile, in questa sede, soffermarsi analiticamente sulle innovazioni introdotte rispetto allo strumento normativo previgente, per come sedimentato nell'«officina della prassi» (per riprendere una espressione, nata a tutt'altri contesti ma anche in questo caso ficcante, di Paolo Grossi)⁴⁷: in una generale semplificazione rispetto al passato, alcune delle novità regolamentari del '29 ebbero natura più tecnica, altre un contenuto squisitamente politico.

Mette, però, conto qui ricordare, per il loro significato autenticamente *costituzionale*, almeno tre delle nuove disposizioni: prima fra tutte, quella che recepiva il contenuto (già immediatamente precettivo, peraltro) dell'art. 6 della l. 2263/1925, a termini del quale «nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza la preventiva adesione del Capo del governo» (profondissima incisione, come si vede, delle prerogative di un'Assemblea, sebbene non in tutti i sistemi parlamentari avanzati, ancor oggi, queste siano propriamente «padron[e] del loro ordine del giorno»); secondariamente, quella che sopprimeva la rappresentanza istituzionale delle minoranze in ogni organo endo-assembleare (Uffici e Commissio-

ni), lasciandola per il solo Ufficio di presidenza; infine, quella che introduceva, in linea generale, la possibilità di delegare le nomine dei componenti delle Commissioni al presidente d'Assemblea. Questa modalità veniva prevista come alternativa rispetto al voto per scheda, che veniva però, ma solo per il momento, mantenuto come opzione sempre praticabile (e come unica possibilità in alcuni casi, primo e più importante dei quali quello della commissione per la verifica dei titoli dei senatori, che doveva essere formata sempre con voto per scheda).

La riforma del regolamento a cui si è appena sommariamente accennato certificava qualcosa che, nello svolgersi dei rapporti quotidiani del quadro costituzionale, aveva già avuto luogo. Nel 1929 (come avrà modo di dirsi meglio *infra*) già ogni forma di reale dialettica interna all'Assemblea – premessa perché questa potesse ambire ad esercitare un qualsivoglia ruolo “politico” – poteva dirsi in larga misura spenta.

L'introduzione del nuovo regolamento costituì però la base giuridico-formale per alcuni interventi successivi, apparentemente più puntuali. Il loro contenuto, in realtà, si rivelò tale da stravolgere completamente la fisionomia e i compiti dell'istituzione. Vi si giunse nei primi mesi del 1933, ossia in un momento storico in cui il regime aveva già sostanzialmente portato a termine quella che è stata definita la «conquista della Camera alta»⁴⁸, si dirà tra breve in che termini. Non a caso, le proposte di modifica regolamentare di cui si discorre vennero avanzate da Cesare Maria De Vecchi, capo dei “triumviri”, ossia il collegio che il nuovo statuto del PNF (1932) aveva posto alla testa della Unione Nazionale Fascista del Senato (UNFS)⁴⁹, nato dalle ceneri dell'Unione Nazionale del Senato

(UNS) come sodalizio ad adesione “libera e aperta” fra componenti dell'Assemblea, precipuamente quelli *non* iscritti al partito fascista, ed allora divenuto, all'opposto, una articolazione interna del partito stesso (i “triumviri” che reggevano l'Unione erano nominati dal Segretario del PNF; tutti i senatori aderenti al Fascio dovevano iscriversi all'UNFS).

Il 29 marzo 1933, con 150 voti favorevoli e 31 contrari (ancora una volta, come si vede, era assente la maggioranza dei senatori) vennero approvate due modifiche al regolamento: si stabilì che l'Ufficio di presidenza sarebbe stato composto anch'esso con votazione totalitaria, superando, quindi, sul punto l'equilibrio raggiunto nel 1929 (che manteneva in questo caso, come si è detto, un voto limitato, garantendo quindi una rappresentanza delle minoranze); si attribuì al presidente del Senato anche la possibilità di nomina dei componenti della commissione per la verifica dei titoli, per la cui costituzione, secondo quel che si è visto, era stato – eccezionalmente – previsto il solo voto per schede.

Il senso di queste innovazioni era molto chiaro al proponente, che così affermò in replica al sen. Vittorio Zupelli⁵⁰, unico vicepresidente di minoranza, il quale, in un suo intervento colmo di amara ironia, aveva annunciato la sua intenzione di dimettersi: «[...] è evidente che, per lo meno nell'epoca in cui viviamo, nel Decennale, si debba ritenere giunta l'ora di completare le modifiche al nostro regolamento, appunto con l'abolizione della rappresentanza delle minoranze come conseguenza logica della dottrina fascista. [...] Maggioranza e minoranza sono parole che non si dovrebbero sentir più, quando l'unità del popolo è così bloccata, compatta, stretta intorno al Duce,

che la guida per le vie del domani. Ed oggi, nel Decennale, con tutte le manifestazioni unitarie che si hanno nel Paese, c'è da pensare che sia una incongruenza che queste parole siano pronunziate ancora»⁵¹.

Il 1° giugno 1933, con 125 voti favorevoli e 20 contrari – in un clima, quindi, di ancor più evidente assenteismo – venne abrogata la disposizione che formalizzava il principio della “rispettosa designazione” del presidente da parte dell'Assemblea. Presentata sempre da De Vecchi come un ritorno allo statuto, sotto la pretesa, cioè, di voler ricostituire una prerogativa regia che non era (come si sa) mai esistita⁵², la modifica rappresentò, in realtà, la demolizione della punta forse più avanzata concretamente mai raggiunta nel lungo percorso compiuto dal Senato fra autoriforma e spontaneo adattamento all'evoluzione del sistema costituzionale. Al contempo, la nuova norma certificava la riconduzione completa della Camera alta nel sistema statale ormai pienamente fascistizzato.

Infine, il 30 aprile 1934, sempre De Vecchi propose – ed ottenne – che il criterio della nomina presidenziale dei componenti degli organi endo-assembleari, nonché dei rappresentanti del Senato in organismi esterni (come le commissioni governative per la preparazione dei testi di legge), venisse impiegato anche per coprire le vacanze che potessero, in corso di legislatura, crearsi, anche nel caso in cui le nomine originarie fossero state effettuate a scrutinio segreto. Si trattava di una deroga al regolamento, ma anche di una applicazione del tutto naturale dei nuovi principi e metodi ormai dominanti nell'ordinamento⁵³.

Mentre si portava a termine l'introduzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, al Senato si cambiò ancora una vol-

ta regolamento. L'approvazione del nuovo testo ebbe luogo il 21 dicembre 1938. Il testo definitivo della riforma comportante l'abolizione del Ramo elettivo del Parlamento era stato presentato al Senato il 14 dicembre; vi aveva lavorato, anche stavolta, una commissione istituita (a novembre 1936) dal Gran Consiglio, c.d. “Commissione Solmi”⁵⁴, i cui lavori si erano conclusi nel luglio del '38⁵⁵. La legge istitutiva della nuova Camera *non* rappresentativa (l. 19 gennaio 1939, n. 129) entrò in vigore il 1° marzo successivo, ma è chiaro che il regolamento senatorio di dicembre rispondeva all'esigenza di coordinare i lavori e la procedura della Camera alta con quelli del nuovo organo costituzionale, che a fine 1938 risultava già perfettamente delineato. Il regolamento del 1938, ancor più snello del precedente, oltre a ribadire e coordinare le innovazioni del biennio '32-'34, di cui si è fin qui dato conto, risolveva il vecchio “problema” delle convalide dei senatori: negli anni passati, il passaggio al *plenum*, a scrutinio segreto, aveva causato qualche incidente imprevisto per il governo fascista; per evitare che il tema potesse riproporsi, le convalide venivano ora demandate integralmente all'apposita commissione. L'innovazione più vistosa era però un'altra: si introduceva in Senato il sistema delle commissioni permanenti.

Anche per effetto di un metodo di lavoro profondamente mutato dall'applicazione di questo sistema, nel quale praticamente tutto il procedimento legislativo era assorbito nelle commissioni, il Senato cessò, puramente e semplicemente, di riunirsi in sede plenaria. L'ultima seduta ebbe luogo il 17 maggio 1940 (sulla sospensione delle sedute dell'Aula, ovviamente, inflù anche la guerra). Suona poco significativa, nel

quadro di generale spegnimento della vitalità dell'istituzione senatoria, la notazione per cui la nuova procedura in commissione portò, in effetti, ad una intensificazione della partecipazione dei senatori ai lavori parlamentari⁵⁶. Questo è sicuramente vero se si analizza con sguardo positivistico l'attività di un'Assemblea parlamentare considerando suo principale compito quello di produrre atti normativi. Ma se è vero, all'opposto, che un Parlamento non è un legificio, un più intenso lavoro nella partecipazione all'*iter legis* (corollario di una organizzazione procedimentale capace di imporre ritmi più serrati) di per sé nulla toglie all'eclissi politica del Senato. Poco di diverso poteva, d'altronde, attendersi da una Camera rimasta, a tutti gli effetti, priva del suo luogo di dibattito più ampio e di più alto significato simbolico.

6. *La vita parlamentare. Una griglia di temi*

L'osservazione del "percorso delle riforme costituzionali" (sempre rimasto solo a livello di dibattito, o al massimo di proposta) e del "percorso delle innovazioni regolamentari", ove si giustapponga la rispettiva cronologia, consegna un primo elemento significativo: la vitalità della discussione sulle riforme si attenua bruscamente, per poi cessare quasi del tutto, fra il 1925 e il 1932; in un arco di tempo largamente sovrapponibile (anche se in un intervallo spostato in avanti), ossia fra il 1929 e il 1934, si apre, all'opposto, una fase di grande effervescenza nelle modifiche regolamentari, tutte improntate alla formalizzazione dell'esautoramento della Camera alta in favore dei nuovi circuiti decisionali

propriamente "fascisti", ossia, se si preferisce, riconducibili al governo e al partito. Il dato non è casuale, e deve essere letto alla luce di una considerazione complessiva di un campo d'indagine ben più vasto: quello della *vita* parlamentare.

È questo *terzo* percorso, nel quale – come detto – ci si interroga sul concreto "svolgimento costituzionale" dell'istituzione, colta nella sua quotidianità, a consegnare la chiave che consente di comprendere appieno i primi due.

Volendo imbastire, almeno sommariamente (rimanendo, cioè, nei confini propri di questa presentazione) una griglia di problematiche essenziali per l'inquadramento dell'esperienza parlamentare della Camera alta durante il regime fascista, va subito chiarito che i fatti non consentono di convalidare la teoria del Senato come "santuario" del sistema liberale all'interno del, e contro il, fascismo. Ci fu senz'altro un'opposizione interna, ma per meglio dire un gruppo di oppositori, che non venne mai eliminato né, a stretto rigore, messo a tacere con l'abuso dei poteri normativi o amministrativi di cui il regime si era appropriato. Anzi, l'immunità parlamentare fu sostanzialmente rispettata. Fino agli ultimi anni del governo mussoliniano si può constatare, è vero, il tenace permanere di una manciata di voti contrari in ogni occasione in cui si discutesse di norme strumentali alla presa di potere fascista. È anche vero, però, che il significato di quei voti contrari deve essere opportunamente contestualizzato e, talora, ridimensionato, come ad esempio è stato fatto con riferimento alla ignobile vicenda dell'approvazione delle leggi razziali⁵⁷. Va, inoltre, preso atto di come quella degli oppositori del fascismo al Senato fu, pure, una minoranza sempre più silente con l'andare

del tempo: i suoi esponenti più conosciuti erano, infatti, in esilio volontario all'estero (come Carlo Sforza) o si tenevano stabilmente lontani dall'Aula (come Benedetto Croce).

Non si può nemmeno sottacere come il Senato, in talune occasioni, sia riuscito a porre una serie di inciampi sul cammino quotidiano del regime: ad esempio, nella discussione di alcune proposte di riforma (sia pur settoriale), come avvenne nell'aprile 1925 in occasione di un disegno di riorganizzazione dell'esercito, che il governo fu costretto a ritirare per la forte opposizione della Camera alta⁵⁸. Non mancarono anche episodi di rinvio alla Camera rappresentativa di provvedimenti già approvati da questa, anche senza alcun emendamento, e — come è stato giustamente notato —, in questo caso, la reiezione del testo significava una contrapposizione, o una "correzione", rivolta direttamente all'esecutivo⁵⁹. Ma è evidente che questi tenui segnali non mostrano, di per sé, l'esistenza di alcun "ruolo di dissenso" rispetto al governo (da attribuire, s'intende, alla istituzione in quanto tale e non a taluni singoli): si tratterebbe — ha scritto Guido Melis — di una «ipotesi non solo non dimostrabile ma neppure da formularsi tanto sarebbe assurda»⁶⁰. Semmai, si tratta di evidenze da inserire in un discorso più ampio sulla capacità del Parlamento di giocare un ruolo, almeno in parte, significativo nella dialettica delle istituzioni politiche.

Una prima possibilità, in questo senso, è quella di ricavare indicazioni sull'esistenza, o meno, di un simile ruolo nell'attività volta alla introduzione di norme di rango primario nell'ordinamento: determinando, cioè, se il Senato svolgesse o meno, e in che misura, quella funzione di «integrazione degli

interessi» che, come nota sempre Melis, il moderno parlamentarismo demanda normalmente al procedimento legislativo⁶¹.

Uno studio di questo tipo sulla produttività del Senato negli anni del regime, orientato a fornire una possibile risposta all'interrogativo sulla marginalità o meno dell'organo all'interno del complessivo sistema di forze della forma di governo, è stato — sia pur in modo ancora parziale — tentato. Gli esiti sono, per vero, piuttosto perplessi, e sostanzialmente confermano, con il conforto di (alcuni) dati, le intuizioni che la storiografia aveva spesso ripetuto anche in anni passati⁶². Si dimostra, pertanto, che i disegni di legge di iniziativa parlamentare, in Senato in misura solo lievemente più accentuata che alla Camera, fossero solo una minima frazione di quelli approvati; che la funzione emendativa fosse esercitata con parsimonia; che i dibattiti fossero scarsi⁶³. Il problema di fondo, però, rimane sempre il medesimo: l'osservazione della sola funzione legislativa si rivela, di per sé, comunque incapace di restituire un'immagine completa di una istituzione parlamentare. La conclusione sulla preminenza dell'impulso dell'esecutivo in quegli anni, oltre a non rappresentare affatto una singolarità dell'epoca fascista, peraltro, in relazione a quest'ultima si mostra piuttosto scontata. Anche a prescindere dalla ricostruzione dei reali rapporti di forza (comunque del tutto sbilanciati in favore del governo), difficilmente le cose avrebbero potuto svilupparsi in modo diverso, sol che si consideri un basilare dato giuridico, ossia quello per cui, come detto sin dal 1925, il controllo governativo (anzi: del Capo del governo) si fosse esteso a "tutti gli oggetti" che si intendesse porre all'o.d.g. di una qualunque delle due Camere.

Per determinare quale fosse veramente il grado di autonomia e, in generale, di vitalità della Camera alta nel contesto del quadro istituzionale fascista si deve, stabilita l'insufficienza della sola analisi sulla produzione normativa, ricorrere anche ad altri indicatori: ad esempio, e rimanendo comunque in prima battuta nel campo della funzione legislativa, si sa che l'esperienza del Senato in età liberale si caratterizzò per la frequentissima presenza di commissioni governative per la preparazione di testi di legge, nelle quali spesso era significativa, se non preponderante, la presenza di senatori⁶⁴. La Camera alta, quindi, riusciva a influenzare le linee portanti della politica del diritto attraverso la ripresa di una funzione "consultativa", più che consultiva, di lontane (e, sotto queste viste, feconde) ascendenze. Ebbene, in epoca fascista anche questo vivace filone si andò disseccando. Al posto delle commissioni governative composte da senatori, deputati ed "esterni", si insediarono diverse "commissioni parlamentari" (così denominate, senza peraltro avere nulla in comune con l'omologo istituto di odierna applicazione). Forse l'ultima commissione a proseguire, almeno da un punto di vista strutturale, la tradizione sorta immediatamente dopo l'inaugurazione del costituzionalismo, fu proprio quella "dei Diciotto", che si è avuto modo di menzionare più volte. Essa riprendeva tutte le caratteristiche proprie degli organismi pre-parlamentari in uso per tutto il lungo Ottocento: era stata costituita con decreto (non regio, ma del presidente del Consiglio); bilanciava, nella propria compagine, senatori, deputati e componenti non parlamentari; la presidenza (elemento da non sottovalutare) era affidata a un senatore (per l'appunto Giovanni Gentile, nomina-

to, appena dopo l'insediamento del governo Mussolini, il 5 novembre 1922)⁶⁵.

Anche quando il regime mutò la fisionomia delle commissioni governative, trasformandole in "commissioni parlamentari", ossia composte di soli deputati e senatori, non cessò l'uso di conferire la presidenza a dei membri del Senato; così avvenne per l'organismo costituito, col compito di rendere un parere al governo sulla riforma delle leggi finanziarie, a termini della l. 7 gennaio 1929, n. 4, che era presieduto dal sen. Teodoro Mayer e composto da 7 deputati e 7 senatori⁶⁶. Lo stesso si vide nuovamente nel 1930, con la commissione parlamentare per il parere al governo sulla legge di riforma della finanza locale, prevista dalla l. 3 luglio 1930, n. 1004, presieduta dal sen. Adolfo Berio e composta da 9 deputati e 9 senatori⁶⁷.

Nonostante questi tratti di continuità, più apparenti che reali, non si può fare a meno di notare come il ruolo di queste "commissioni parlamentari" fosse ben diverso da quello delle commissioni *pre*-parlamentari; la funzione davvero preparatoria di queste ultime, che si inserivano in modo decisivo nell'*iter* di costruzione del testo di legge, regrediva ora ad un ruolo puramente consultivo, come reso evidente dalla formulazione impiegata nelle leggi istitutive («rendere il parere»). A ben vedere, anzi, la creazione di queste commissioni era un sintomo della progressiva marginalizzazione del Parlamento: faceva risaltare la centralità dell'esecutivo, a scapito innanzitutto formale e simbolico (e per questo, forse, anche maggiormente incisivo) dell'architrave concettuale, proprio di tutto il costituzionalismo moderno, per cui la titolarità formale della potestà normativa non può non essere, sia pur *de residuo*, in capo al Parlamento.

Potrebbe sorgere il sospetto che la relativa marginalità del Senato nel sistema istituzionale fascista fosse il frutto di una sua persistente diffidenza, se non ostilità (sia pur sorda) nei confronti del regime. Il sospetto potrebbe essere avallato dalla considerazione del cronico astensionismo registratosi a palazzo Madama in quegli anni (e sempre notato dalla storiografia⁶⁸). Ma così non è, e quell'astensionismo ebbe un significato prettamente politico solo in alcuni, peraltro notissimi, casi (gli "irriducibili" oppositori del regime si erano tutti, più o meno platealmente, allontanati dai lavori del Senato). Gli studi sulla compagine senatoria evidenziano, al contrario, che la Camera alta, nel corso della lunga esperienza del fascismo al governo, anche dal punto di vista soggettivo divenne del tutto omogenea rispetto alle *élite* dell'Italia mussoliniana. Rimane, certo, un importante interrogativo su quanto corrispondesse, alla formale integrazione nei meccanismi e nelle strutture del regime, una reale "fascistizzazione" di quelle *élite*. Ed è lecito nutrire più di qualche sospetto su una discrasia fra i due aspetti (come si dirà, anche alla luce di episodi che si collocano sul finire del c.d. "ventennio"). Ma sta di fatto che questa formale integrazione c'era. Essa venne portata a compimento gradualmente, ma con una progressione pressoché inesorabile.

Come ha messo in luce Emilio Gentile, cui si devono studi a tutt'oggi fondamentali sulla "fascistizzazione" della Camera alta, il 31 ottobre 1922 vi era un solo senatore formalmente iscritto al PNF su 398; il 25 luglio 1943 i senatori iscritti al Fascio erano 426 su 452. È stato messo in luce il ruolo della già citata UNFS nel portare a compimento questo risultato, specialmente in una fase di transizione in cui molti senatori non era-

no iscritti al partito, e vi approdarono appunto perché "traghettati" dall'Unione. Sul finire del regime non vi furono più senatori non iscritti al fascismo nelle "infortate", e quindi anche l'UNFS perse importanza (d'altronde, essa, quanto ai componenti, ormai si identificava pressoché integralmente col Senato stesso; peraltro, dal 1940 al 1943 Giacomo Suardo assommò le cariche di presidente dell'Assemblea e di capo dell'UNFS, incarico, quest'ultimo, che egli rivestiva dal 1938)⁶⁹. Va poi considerato che le immissioni di nuovi senatori realizzate sotto il fascismo furono massicce; la fisionomia della Camera alta, sotto il profilo dell'identità dei componenti, mutò quasi completamente nel corso di vent'anni.

Quella del Senato al fascismo fu una assimilazione per fasi successive, con un chiaro spartiacque. Nei primi anni dall'insediamento a capo del governo, Mussolini si mosse con cautela sulle nomine senatorie ed ebbe più di qualche difficoltà a imporre quelle che maggiormente prestavano il fianco a critiche, come dimostra il caso del quadrumviro De Vecchi. La sua prima nomina, datata 20/03/1924, fu incasellata nella categoria 14° ("*ufficiali generali di terra e mare*"); De Vecchi era, all'epoca, comandante generale della MVSN. Ma la Milizia non faceva (ancora) parte delle forze armate, e il candidato al laticlavio aveva, sì, servito nell'esercito, ma raggiungendo soltanto, durante la Grande guerra, il grado di capitano. Il Senato, quindi, non convalidò la nomina, ragion per cui fu necessario varare una legge *ad personam*, peraltro accolta con qualche distinguo dalla Camera alta, che sancisse espressamente l'equiparazione degli ex governatori di colonie agli ambasciatori «anche ai fini dell'applicazione dell'art. 33 dello statuto». Il quadrumviro

fu così nuovamente nominato il 15/10/1925 e ammesso in Senato per la categoria 6° ("ambasciatori").

Si sbaglierebbe a pensare che a De Vecchi fosse stato riservato, da parte della Camera alta, un trattamento eccezionale di sfavore. Tradizionalmente, anzi, il Senato si era sempre mostrato piuttosto rigido nel presidiare il proprio perimetro soggettivo e non erano mancate discussioni giuridicamente puntigliose sulla sussumibilità o meno di alcuni casi particolari nelle varie categorie (es., si era posto il tema della assimilazione dei direttori generali dei ministeri ai consiglieri di Stato, applicazione estensiva che fu negata dal Senato⁷⁰). Sempre nel 1924 caddero pure le nomine di Salvatore di Giacomo e Ugo Ojetti, per i quali era stata indicata la categoria 20°: nel comitato segreto del 23 novembre lo spessore letterario di entrambi non fu ritenuto tale da aver «illustrato la Patria». Il decreto di nomina di Ojetti indicava anche la categoria 21°, quella dei possidenti, requisito in merito al cui possesso da parte del candidato la commissione per la verifica dei titoli non ebbe, stavolta, nulla da eccepire. Si sarebbe dovuto votare il 5 dicembre; ma, prima che ciò avvenisse, il giornalista, piccato, scrisse al presidente Tittoni per manifestare la sua rinuncia al seggio senatorio⁷¹.

Quelli appena descritti non furono gli unici incidenti di percorso: il Senato non lesinò le palle nere, specialmente in occasione del primo tentativo di Mussolini di mutare significativamente gli equilibri interni alla compagine senatoria, avvenuto proprio con l'"infernata" del settembre 1924, ossia in un momento assai delicato nel percorso di consolidamento del regime⁷². Il governo incassò le nomine di ben 44 senatori. Ma, nonostante la compo-

zione della rosa di nomi manifestasse, in termini generali, cautela e ricerca di un allargamento del consenso fra l'opinione moderata, l'Assemblea era rimasta diffidente. Il risultato fu che Mussolini a tutti gli effetti si astenne dal presentare nuove "infernate" significative fino a che l'ordinamento liberale non poté dirsi a tutti gli effetti scardinato, con le innovazioni costituzionali (per via di leggi *extra*-statutarie) introdotte, come si sa, fra il '25 e il biennio '28-'29. Coerentemente, nel 1928 furono nominati 43 senatori; nel 1929, ben 94. Da allora in poi, le nuove immissioni in Senato proseguirono a un ritmo sostenuto, anche se discontinuo (a "ondate" seguite da anni nei quali non vi furono nuovi ingressi) fino a toccare il picco raggiunto con ben 212 nomine nel solo 1939.

Nella rapida carrellata fin qui condotta sulla linea di tendenza seguita da Mussolini per le nomine senatorie spicca, come detto, una singolarità. Si nota chiaramente un cambio di passo, realizzatosi fra il 1924 e il 1929. È lo stesso arco temporale, grosso modo, nel quale – come si è detto *supra* – la discussione (concreta) sulle riforme costituzionali cedette il passo alla modifica (in senso illiberale) dei regolamenti.

Senza la pretesa di addentrarsi in un territorio riservato alla riflessione della storia politica "pura", dalla prospettiva propriamente storico-giuridica ed istituzionale entro cui si muove questo discorso non può non notarsi che, in quel torno di anni, a partire dalla c.d. "svolta autoritaria" succedutasi al delitto Matteotti, si verificò una vera e propria inversione di rapporti fra il Senato e il regime⁷³. Non che prima del '24 il Senato fosse stato oppositore del governo Mussolini: tutt'altro. Il nuovo presidente del Consiglio, che pure non era so-

spettabile di alcuna simpatia ideologica per la Camera alta (da lui notoriamente definita a suo tempo, dalle colonne dell'*Avanti!*, un «gerontocomio» dedito alle «chiacchiere»), si era viceversa presentato in Senato il 16 novembre 1922, per ottenerne la fiducia, con un argomentare rispettoso, persino felpato (specie se paragonato ai toni del discorso del «bivacco» pronunziato in parallelo alla Camera), e anzi addirittura colorato di qualche accenno di complicità⁷⁴. E il Senato aveva ripagato il governo con una larga apertura di credito, proprio a partire da quella seduta inaugurale del governo. Non solo negli esiti della votazione (solo 19 i voti contrari, a fronte dei 116 registrati a Montecitorio), ma anche nei toni del dibattito. Quale fosse il *sentiment* dell'Assemblea lo dimostra con chiarezza il discorso di replica al presidente del Consiglio del presidente Tittoni: fu elogiativo nei confronti Mussolini, che «con l'animo suo pervaso tutto di mistica e patriottica fede e con mano che non vacilla [aveva] assunto la direzione della cosa pubblica»; si mostrò ottimista per l'esperienza di governo che si apriva («una promessa, sicura, lieta, confortante per l'avvenire e per la grandezza dell'Italia»)⁷⁵.

Si potrebbe dire che in quella fase (definita «legalitaria» da alcuni) il Senato era, nel contesto istituzionale, un interlocutore privilegiato e paritario del fascismo, insieme con la monarchia. Anzi, incarnava la rappresentanza delle forze che l'avvento del governo Mussolini avevano auspicato e sostenuto. Fra il 10 giugno 1924 e il 3 gennaio 1925, questa interlocuzione su un piede di parità cessò bruscamente. Si può affermare che fu il Senato stesso a certificare, se non a volere, il rovesciamento dei rapporti di forza.

Due passaggi assembleari fondamentali devono essere ricordati. Il primo fu il voto del 26 giugno 1924, all'esito della discussione dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona. Il dibattito, pur con toni non incendiari, non sorvolò affatto sulla grave situazione esistente nel Paese⁷⁶; ma, alla fine, l'o.d.g. proposto dal sen. Nicolò Melodia, teso a riaffermare la fiducia nel governo, pur ribadendo con forza la richiesta di ripristino della legalità e di una «pacificazione» nazionale, ottenne 225 voti favorevoli a fronte di 6 astensioni e 21 voti contrari. Al riguardo Benedetto Croce, che aveva votato a favore, parlò di «prudente e patriottico» atteggiamento del Senato⁷⁷. Il secondo voto, anch'esso di notevole significato, fu quello del 5 dicembre 1924, all'esito della discussione del ddl contenente lo stato di previsione della spesa del ministero dell'Interno (che, come naturalmente accade in materia di contabilità pubblica, involgeva non solo questioni tecnico-finanziarie, ma soprattutto un giudizio complessivo sulla conduzione di quel dicastero). Il dibattito fu ancora più animato che alla fine di giugno; il provvedimento passò con 206 voti a favore, 54 contrari, 35 astenuti. Il voto non rispecchiava i contenuti della discussione, consegnando una maggioranza amplissima al governo; ma, fermo ciò, risaltava il fatto che i dissensi erano significativamente aumentati. Evidentemente, il governo fascista affrontava un profondo malessere della Camera alta. Mussolini stesso temeva il Senato in quei momenti, e si può dire che, giuridicamente, ne avesse ben donde. La Camera rappresentativa era egemonizzata dai governativi. Peraltro, la minoranza aveva scelto la via della "secessione aventiniana".

Ma il Senato era, dal punto di vista co-

stituzionale e – almeno (ma non solo) in via teorica – politico, libero. Avrebbe potuto votare la sfiducia al governo Mussolini?

Secondo i difensori dell'idea di un Senato distante dal regime, la risposta da darsi è negativa, e ciò sulla scorta dell'esistenza di una convenzione costituzionale per cui il Senato non avrebbe potuto, in via autonoma, aprire una crisi di governo con un voto di sfiducia («*il Senato non fa crisi*»)⁷⁸. V'è, però, che una simile *convention of the Constitution*, in realtà, non esisteva – o, perlomeno, non esisteva in termini così perentori⁷⁹. L'opzione – per quanto di non consueta applicazione, se non proprio estrema – era percorribile. Ma il Senato, in ciò vivendo delle aspirazioni, dei timori, degli abbagli prospettici del blocco sociale ed istituzionale che in larghissima misura lo componeva, scelse una strategia diversa: quella di proseguire a dar credito al governo fascista, sperando, alla lunga, in una sua “normalizzazione”⁸⁰.

Il calcolo era tragicamente erroneo. Quel che conseguì fu il radicamento del regime e, con esso, il crepuscolo del Senato, che fin qui si è avuto modo di descrivere.

7. *Un ultimo bagliore (a mò di conclusione)*

Al postutto, il Senato non smise mai di essere, in certo senso, e secondo quanto si è detto in apertura, *rappresentativo*: anche le nomine mussoliniane avevano, infatti, premiato i blocchi di provenienza tradizionali, sebbene tutti formalmente ricondotti all'obbedienza al regime (l'alta magistratura, l'alta burocrazia, l'accademia, il mondo dell'industria e delle professioni). Rappresentativo, naturalmente, in quanto capace

di incarnare una “rappresentatività” (e non certo una *rappresentanza*) delle classi dirigenti del Paese.

Si comprende, quindi, come sul finire del regime, in un momento storico drammatico, segnato dai rovesci militari, nel quale si addensavano le nubi dell'incombente disgregazione di uno Stato sconfitto, il Senato riuscisse a ritrovare una connessione con il sentire profondo di queste classi dirigenti, precorrendo, negli ultimi atti della propria storia, gli impulsi che portarono alla caduta del fascismo. Il clima della Camera alta era irrequieto e la fedeltà al regime scricchiolava vistosamente già dal febbraio 1943, come traspare in controluce da una lettera del Segretario generale, Domenico Galante, al presidente Suardo. In essa, il capo dell'amministrazione di palazzo Madama ripeteva più volte il concetto per cui «a torto o a ragione, tutti [i componenti della Camera alta, ndr.] ritengono che il Senato debba fare qualcosa».

Pur ostacolati dall'atteggiamento attendista del presidente Suardo, questi sommovimenti si concretizzarono il 23 luglio 1943. Alla vigilia dell'o.d.g. Grandi, ben 63 senatori sottoscrissero anch'essi un o.d.g. (motore dell'iniziativa era stato il sen. Francesco Grazioli) nel quale si chiedeva che il Senato tornasse a riunirsi in seduta plenaria per riaffermare la fedeltà alla monarchia, invocando, in controluce, un sussulto istituzionale di ciò che rimaneva dello Stato prefascista (Corona, esercito e, per l'appunto, Senato) per gestire e risolvere la crisi in atto. L'o.d.g. non fu mai discusso: come il presidente del Consiglio, Pietro Badoglio, scrisse in un appunto del 3 agosto al nuovo presidente del Senato, Paolo Thaon di Revel (nominato il 28 luglio), «[...] la mutata situazione politica e il tempo ormai

trascorso» non ne facevano più ritenere opportuna la pubblicazione.

La parabola del Senato del regno volgeva, ormai, al termine. Dopo che essa era rimasta, da quel luglio '43, per anni in stato di sostanziale quiescenza⁸¹, con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 48 del 24 giugno 1946 si stabilì che la Ca-

mera alta di nomina regia e vitalizia cessasse, anche formalmente, le sue funzioni, con effetto dal giorno successivo.

* Questo contributo è il frutto della comune riflessione e del lavoro condiviso dei due autori. Ai fini redazionali, i parr. 1, 2 e 3 vanno attribuiti a Romano Ferrari Zumbini e i parr. da 4 a 7 a Giulio Stolfi.

¹ Sul punto, sia lecito rimandare a R. Ferrari Zumbini, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 15, 2008, pp. 17 ss.; e *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giapichelli, 2008.

² G. Melis, *La macchina imperfetta: immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018.

³ Abbondanti riscontri si trovano in F. Mattesini, M. Cermelli, *Le direttive tecnico-operative di Superaereo*, (Gennaio 1942 - Settembre 1943), a cura dell'Ufficio Storico dello Stato maggiore dell'Aeronautica, vol. II, Tomo I, 1992.

⁴ *Atti Senato*, 24 maggio 1848, p. 18.

⁵ Al riguardo, cfr., E. Gentile, E. Campochiaro (a cura di), *Il totalitarismo alla conquista della Camera Alta: inventari e documenti dell'Unione nazionale fascista del Senato e delle carte Suardo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

⁶ Sul tema, si rimanda a R. Ferrari Zumbini, *Tra finzione e realtà. Riflessioni su tendenze storiografiche dal 1866 ad oggi*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 36, 2018, pp. 53 ss.

⁷ L'espressione è contenuta in un articolo pubblicato sul «Risorgimento» del 27 maggio 1848. Cfr. L. Chiala (a cura di), *Lettere edite e inedite di Camillo Cavour*, Torino, Roux e Favale, 1886, vol. 5, p. CCLXVII.

⁸ F. Petruccelli della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, Milano, per Fortunato Perelli, 1862.

⁹ Come noto, la fortunata espressione è gramsciana. Le riflessioni di Gramsci sul problema del Risorgimento sono ora edite in A. Gramsci, *Il Risorgimento e l'Unità d'Italia*, raccolta tematica di testi tratti dalle *Lettere dal carcere*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2010.

¹⁰ Ad una delle prime (se non la prima) fra le esposizioni organiche di questa tesi è dedicato il *pamphlet* del (non casualmente) senatore e generale Ottavio Zoppi, *Il Senato e l'Esercito nel "Ventennio"*, Milano, Zucchi, 1948.

¹¹ I presupposti di questa visione sono ricapitolati da A.A. Mola nell'*Introduzione* ad A. Pezzana, *Gli uomini del re*, Foggia, Ed. Bastogi, 2004.

¹² Sul tema, R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del Senato come amministrazione*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 1987-LX, pp. 87 ss.

¹³ Ad esempio, il permanere per tutto il c.d. "ventennio" in Senato di un nucleo di senatori irriducibilmente antifascisti si accom-

pagnò al mantenimento dell'istituzione nella sua configurazione originaria, che farebbe supporre una sua operatività pienamente funzionale al regime.

¹⁴ Melis, *La macchina* cit.

¹⁵ A partire dall'impetosa disamina di P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in *Il centenario del Parlamento*, Roma, Camera dei deputati, 1948, pp. 270 ss.

¹⁶ Su tutti, A. Manzella, in *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, spec. cap. I.

¹⁷ Ossia un «potere che frena» secondo la teologia politica di Carl Schmitt, cui si deve il concetto, non trattato sistematicamente, ma che emerge in diversi scritti.

¹⁸ Con la legge 16 dicembre 1918, n. 1985, il governo Orlando estese il suffragio a tutti i cittadini «che avessero prestato servizio nell'esercito e nella marina mobilitati». Il Gabinetto guidato da Francesco Saverio Nitti completò la riforma con una ulteriore definizione (e precisazione) del perimetro del suffragio (sostanzialmente, universale maschile) la introduzione di un sistema elettorale proporzionale (basato sul metodo d'Hondt), avvenuta con l. 15 agosto 1919, n. 1401.

¹⁹ In particolare, si trattava dei tre decreti (quattro con il tentativo Ricasoli, v. *infra*) che, prima dell'avvento del fascismo, si occuparono delle competenze ed

attribuzioni del Consiglio dei ministri. Dapprima si positività la norma, già scaturita da una fonte-fatto, per cui le nomine dei senatori dovevano essere discusse e deliberate in Consiglio dei ministri (il risultato di questa discussione, chiaramente, era nella formazione di una lista di nomi che veniva sottoposta al re – le cosiddette “inforate”, appunto). Tanto stabiliva il decreto c.d. d’Azeglio (r.d. 21 dicembre 1850, n. 1122) all’art. 11, c. 8 e confermava il decreto c.d. Ricasoli (r.d. 27 marzo 1867, n. 3629), abrogato fra le polemiche dopo appena un mese dall’entrata in vigore, poi ripreso dopo quasi un decennio dal decreto c.d. Depretis (r.d. 25 agosto 1876, n. 3289). Che la deliberazione in Consiglio dei ministri riguardasse anche la nomina del presidente della Camera alta lo affermò esplicitamente il decreto c.d. Zanardelli (r.d. 14 novembre 1901, n. 466), all’art. 2, c. 1, n. 1 («si deliberano altresì in Consiglio dei ministri le nomine del presidente, dei vicepresidenti del Senato del Regno e dei senatori»). La formulazione, pur recependo una prassi consolidata (ma *recte* una norma consuetudinaria) fu comunque criticata in Senato (cfr. *Atti Senato*, 2 dicembre 1901, in particolare l’intervento del sen. Vitelleschi), ma più che altro perché considerata lesiva di una (peraltro inesistente) prerogativa regia. L’episodio non deve stupire. In funzione di agonismo antigovernativo, spesso si ritrovano nelle discussioni parlamentari dell’Italia liberale esempi di letteralismo, per quanto lontano dalla realtà concreta.

²⁰ La commissione era composta dai senn. Fortunato (segretario), Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi, Severi, Villa e Arcoleo (relatore), *Atti Senato*, 1909-1913, n. CII.

²¹ Sul tema, sia consentito rimandare a R. Ferrari Zumbini, G. Stolfi, L. Carnimeo, *Senato segreto*, eum, Macerata, 2021, pp. 107 ss.

²² Da leggersi, chiaramente, nella dinamica del giolittismo, tesa al bilanciamento fra forze vecchie e nuove, con il graduale inserimento di queste all’interno dell’equilibrio istituzionale.

²³ Anche alcune autorevoli voci avevano cambiato orientamento rispetto a quanto sostenuto nel dibattito del ’10-’11. Fu il caso di Vittorio Scialoja, che – dopo aver sottoscritto un o.d.g. contrario alla modifica nel *round* precedente – nel ’19 spiegò le ragioni del suo mutamento di opinione, sintetizzando molto efficacemente i motivi di ordine politico generale che rendevano indispensabile la modifica nel mutato clima politico-istituzionale.

²⁴ *Atti Senato*, 11 luglio 1919, p. 4989.

²⁵ «Archivio storico del Senato», Assemblea, Comitato segreto, processi verbali delle sedute segrete, 14-15-16 gennaio 1919.

²⁶ Sull’articolata proposta popolare, ampia è la ricostruzione fatta da N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 225 ss. Quanto alle posizioni socialiste e del sindacalismo “di sinistra”, pure diffusamente ivi, pp. 209 ss.

²⁷ Cfr. G. De Rosa, il Partito popolare italiano, Roma-Bari, Laterza, 1988¹, pp. 7 ss.

²⁸ G. Celesia di Vegliasco, F. Pullè, *Memorie del fascio di difesa nazionale. Senato e Camera*, Bologna, Cappelli, 1932. La ricostruzione delle posizioni in materia di riforma del Senato si deve a F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale. Principio maggioritario. Elezione proporzionale. Rappresentanza organica*, orig. in *Annuario della R. Università di Torino*, Torino, 1920, pp. 5-98, ora in A. Frangioni (a cura di), F. Ruffini, *Guerra e dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007. Il contributo di Ruffini al dibattito sulle riforme è ampiamente lumeggiato anche in A. Frangioni, *Il tentativo di riforma del Senato*

nel 1919 e il dibattito durante il fascismo, in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e storia d’Italia*, Pisa, Scuola Normale Superiore, 2013.

²⁹ Così Frangioni, *Il tentativo cit.*, p. 142.

³⁰ È quel che Ruffini, molto chiaramente, manifestava discorrendo del rischio di regredire dal regime del *contractus* (ovviamente moderno) a quello dello *status*. In *Guerra e riforme cit.*, 1920, ora 2007.

³¹ La si trova edita in Ruffini, *Discorsi parlamentari*, Roma, Senato della Repubblica, 1986, pp. 366 ss.

³² La chiave del discorso, in fondo di marca conservatrice, è resa evidente dal passaggio in cui Tittoni si sofferma sull’intangibilità del nucleo originario del patto costituente, sia pur riaffermando un’impostazione di ascendenza liberal-storicista che preservava, entro i confini del *Patto*, la *mobilità costituzionale*: «L’Italia è una grande democrazia; anzi è una vera e genuina democrazia, poiché non ha, come l’hanno altre democrazie, nemmeno la più leggera tinta plutocratica. Né più democratici del nostro sono altri paesi retti da altra forma di Governo, poiché da noi, fino dagli albori del nostro risorgimento e dai primi vagiti della libertà, i fatti hanno dimostrato che l’istituto monarchico, impersonato nella lealtà di Casa Savoia, si adatta meravigliosamente a tutti i progressi, a tutte le riforme, a tutte quelle evoluzioni e trasformazioni politiche e sociali, che possono perfezionare una grande collettività nazionale ed avvicinarla sempre più ai puri ideali di uguaglianza e di giustizia. (Applausi). Re e Parlamento, nei suoi due rami, possono nelle ordinarie forme costituzionali attuare le più radicali modificazioni statutarie, le più ardite riforme sociali, senza che sia d’uopo ricorrere a quella straordinaria assemblea unica invocata da taluni come una benefica novità, mentre altro non è

che l'inutile arnese di un vecchio dottrinarismo ormai sorpassato. (Vivi applausi)».

³³ Queste informazioni (e gli altri dati sui risultati delle tornate elettorali menzionati nel testo) si acquisiscono dal classico repertorio di F. Bartolotta, *Parlamenti e governi d'Italia 1848-1970*, Roma, Vito Bianco, 1971, vol. II.

³⁴ Posizioni espresse in un articolo da lui dedicato alla riforma della Camera dei Lords, che sembrava all'epoca imminente, testo pubblicato su «Nuova antologia» fra il 15 ottobre e il 15 novembre 1918, poi riedito in *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari, Laterza, 1919, pp. 63 ss. Tittoni esaminava il lavoro della c.d. *Bryce Commission* (dal nome del suo presidente, Lord Bryce) insediata all'interno della Camera alta britannica nel 1917, e concludeva generalizzando il problema della trasformazione in senso elettivo.

³⁵ Come si può leggere nel *Programma dei Fasci di combattimento del 1919*, pubblicato su «Il Popolo d'Italia» il 6 giugno di quell'anno, edito anche in R. De Felice, *Mussolini il rivoluzionario (1883-1920)*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 741 ss. (v. spec. «Per il problema politico», punti c ed e). Anche il discorso di piazza San Sepolcro adombrava, in diversi passaggi, queste stesse soluzioni.

³⁶ S. Panunzio, *Stato nazionale e sindacati*, Milano, Imperia Ed., 1924, pp. 54 ss., che riprendeva però sul punto i contenuti di un articolo da lui pubblicato nel 1919; cit. anche in F. Perfetti, *Al tempo del fascismo*, in *Il Senato nella storia*, vol. 3, *Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, Bardi, 1997, pp. 212 ss.

³⁷ Antonetti, *Gli invalidi* cit., p. 240.

³⁸ Si cita da *Relazioni e proposte della Commissione per lo studio della riforma costituzionale*, Firenze, 1932; la "Relazione riassuntiva della Commissione dei XV sui rapporti tra potere esecutivo e legislativo", ossia quella di mano di S. Romano, citata nel testo, si trova edita

in appendice a questa pubblicazione. Si veda spec. pp. 55 ss., pp. 231 ss. Gli atti della commissione erano stati pubblicati anche nello stesso 1925 a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

³⁹ Ampi cenni in Perfetti, *Al tempo* cit., pp. 232 ss.

⁴⁰ Anche questa edita, sotto il titolo di "relazione individuale", in appendice a *Relazioni e proposte* cit., 1932, pp. 219 ss.

⁴¹ Una rassegna in Perfetti, *Al tempo* cit., pp. 232 ss., 250 ss.

⁴² G. Giuriati, E. Gentile (a cura di), *La parabola di Mussolini nei ricordi di un gerarca*, Bari, Laterza, 1981, da cui si traggono le informazioni che seguono.

⁴³ Cfr. F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991, pp. 145 ss.

⁴⁴ Nell'intervento alla Camera dell'8 dicembre 1928. *Atti Camera*, 8 dicembre 1928, p. 9766.

⁴⁵ Per un inquadramento dell'organo da una prospettiva storico-costituzionale, con centratura sul suo calarsi (e gli effetti di questo innesto) nel sistema statuario, si veda F. Lanchester, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3, 2017.

⁴⁶ La designazione governativa, al di là di epidermiche assonanze, costituiva un punto di approdo costituzionale molto diverso, poiché consacrava la scelta dei senatori come un atto pienamente inserito nel gioco di equilibri e forze contrapposte all'interno della forma di governo – e si badi, pur sempre in *apicibus* –; viceversa, la designazione del Gran Consiglio sottolineava la preminenza gerarchica di quest'organo rispetto al Senato e toglieva rilievo politico alla nomina, "burocratizzandola".

⁴⁷ Per una visione d'insieme dell'evoluzione dei regolamenti parlamentari durante il fascismo, con centratura prevalente sulla Camera, v. E. Gianfrancesco, *I regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2, 2008.

⁴⁸ Gentile, *Il totalitarismo* cit. Merito principale di questo importante contributo, che raccoglie e presenta una serie di documenti – fin là inediti – provenienti dall'Archivio Storico del Senato, è quello di studiare a fondo l'attività dell'Unione Nazionale Fascista del Senato, che nella ricostruzione di Gentile fu il vero e proprio «grimaldello» attraverso il quale il regime riuscì, in un breve volgere di anni, a scardinare dal di dentro gli equilibri (per quanto già precari) del Ramo alto del Parlamento, per renderlo perfettamente funzionale alla volontà del governo e del Partito, fino a giungere, con la nomina di Giacomo Suardo a presidente dell'Assemblea (15 marzo 1939), alla «soppressione di fatto» dell'organo costituzionale (così come auspicata ed orchestrata, per l'appunto, dal regime).

⁴⁹ Gli altri due componenti erano Pietro Fedele (medievista, già ministro della Pubblica Istruzione dal '25 al '28) e Marco Arturo Vicini (esponente di spicco dello squadristo emiliano, ma approdatovi da posizioni nazionaliste e conservatrici). La nomina dei "triumviri" risale al 28 novembre 1932. Prima del "triumvirato", l'UNFS era retta da un "direttorio".

⁵⁰ Generale, ministro degli Armiamenti (dicastero dal quale si dimise per contrasti con Cadorna sulla condotta delle operazioni) e brevemente anche della Guerra durante il primo conflitto mondiale, Zupelli fu sempre coerentemente antifascista.

⁵¹ *Atti Senato*, 29 marzo 1933, p. 6121.

⁵² *Atti Senato*, 1° giugno 1933, p. 2.

⁵³ Cfr. Perfetti, *Al tempo* cit., p. 254.

⁵⁴ Ne facevano parte, oltre allo stesso Arrigo Solmi, Achille Starace, Costanzo Ciano, Giuseppe Bottai e Ferruccio Latini. Si noti come, a riprova di una vistosa e ormai conclamata emarginazione del Senato dai centri vitali della politica nazionale, nessuno dei

- componenti della commissione fosse al contempo componente della Camera alta. Lo diventò di lì a poco Solmi, ma il decreto di nomina è del luglio 1939.
- ⁵⁵ Sul tema cfr. Perfetti, *La camera* cit.
- ⁵⁶ A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, p. 279.
- ⁵⁷ Dove, ad esempio, i pochi voti contrari possono tutti essere letti come espressivi di una dialettica interna al partito fascista. Ciò senza nulla voler togliere a chi, comunque, manifestò in modo aperto e tutt'altro che scontato il suo pensiero di contrarietà a quell'obbrobrio: il senso della notazione sta nel fatto che non si può leggere alcuna volontà "autonoma" della Camera alta in quanto tale rispetto alla posizione "ufficiale" del Regime.
- ⁵⁸ Zoppi, *Il Senato* cit., pp. 32 ss.
- ⁵⁹ F. Soddu, *Il Parlamento fascista*, in G. Melis (a cura di), *Lo Stato degli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 121 ss.
- ⁶⁰ Melis, *La macchina* cit., p. 311.
- ⁶¹ *Ibidem*.
- ⁶² Così, ad es., D. Novacco (a cura di), *Dalla paralisi fascista al rinnovamento democratico, in Storia del Parlamento italiano*, vol. XIII, Palermo, Flaccovio, 1969.
- ⁶³ Soddu, *Il Parlamento* cit., impostato su una interessante e probante analisi quantitativa, contiene una ricca messe di elementi fattuali, cui si rimanda.
- ⁶⁴ Si rimanda a Ferrari Zumbini, Stolfi, Carnimeo, *Senato* cit., pp. 57 ss.
- ⁶⁵ Per la precisione, della commissione facevano parte 6 senatori, compresi presidente e vicepresidente (il sen. Corradini); 5 deputati; 9 non parlamentari. Cfr. *Relazioni e proposte* cit. (Roma, 1925, poi Firenze, 1932).
- ⁶⁶ Cfr. la lettera del presidente al sen. Mayer sulla composizione della commissione in Archivio Storico del Senato, Commissioni per i ddl, commissione parla-
- mentare per la riforma delle leggi finanziarie.
- ⁶⁷ Gli atti conclusivi dei lavori della commissione (una relazione e uno schema di proposte normative) furono pubblicati nel 1931.
- ⁶⁸ Da ultimo, v. ora Melis (*La macchina* cit., p. 310) che riprende delle osservazioni di E. Gentile su un Senato «a cerchi concentrici», composto cioè di una quota ristretta di senatori attivi sia politicamente (nel fascismo, s'intende), sia nei lavori dell'Assemblea, e di cerchie più esterne, caratterizzate da un progressivo e crescente disimpegno sull'uno e sull'altro fronte.
- ⁶⁹ Gentile, *Il totalitarismo* cit.; E. Gentile, E. Campochiaro (a cura di), *Repertorio biografico dei senatori dell'Italia fascista*, 5 voll., Napoli, Bibliopolis, 2003; v. anche, sugli stessi temi, lo studio di D. Musiedlak, *Lo Stato fascista e la sua classe politica*, Bologna, il Mulino, 2003, condotto sul materiale conservato negli archivi di Camera e Senato.
- ⁷⁰ Ancora una volta, ci si permette di rimandare a Ferrari Zumbini, Stolfi, Carnimeo, *Senato* cit., pp. 123 ss.
- ⁷¹ «Archivio Storico del Senato», Assemblea, Comitato segreto, 23 novembre 1924; per la lettera di Ogetti a Tittoni, «Archivio Storico del Senato», Segreteria, Atti relativi alla nomina di senatori, Fascicoli personali dei senatori non convalidati, Ugo Ogetti, 1942.
- ⁷² Cfr., sul punto, Perfetti, *Al tempo* cit., pp. 222 ss.
- ⁷³ Sul tema, risulta illuminante la questione del processo a De Bono (quale ex capo della polizia) dinanzi al Senato costituito in Alta Corte, su cui v. ora G. Buonomo, *Il processo De Bono presso l'Alta Corte di giustizia del Senato*, in «MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio Storico del Senato», n. 33, marzo 2021. L'intervento annuncia ulteriori svolgimenti di ricerca, che andranno seguiti con attenzione per gli esiti che potranno restituire.
- ⁷⁴ In particolare, Mussolini sottolineò ironicamente che la prima parte del discorso era «rivolta soltanto alla Camera dei deputati»; la chiosa, che seguiva un *incipit* tutto teso a manifestare simpatia e deferenza nei confronti della Camera alta, fu accolta, racconta il resoconto di seduta, con «vive approvazioni» e risate. *Atti Senato*, 16 novembre 1922, p. 3999.
- ⁷⁵ *Atti Senato*, 16 novembre 1922, p. 4207.
- ⁷⁶ *Atti Senato*, 24-26 giugno 1924, pp. 76 ss.
- ⁷⁷ In *Pagine sparse*, vol. 2, Napoli, 1943, pp. 372 ss.
- ⁷⁸ Così ancora Pezzana, *Gli uomini* cit., p. 36.
- ⁷⁹ Per fermarsi ai precedenti più recenti, ci si può limitare a ricordare che, ai primi di giugno 1920, il Senato si apprestava a discutere una mozione di sfiducia al governo Nitti II, presentata il 7 di quel mese da ben 72 senatori, quando questo si dimise. Il fatto fu commentato con durezza nella seduta del 9 giugno 1920 (*Atti Senato*, pp. 865 ss.; la mozione in «Archivio Storico del Senato», Segreteria, Incarti, Titolo IV, cat. E, prot. n. 662).
- ⁸⁰ La vicenda qui ripercorsa, incluso il timore di Mussolini per il passaggio al Senato, si trova ricostruita ed analizzata, su tutti, in De Felice, *Mussolini il fascista* cit., pp. 650 ss.
- ⁸¹ Il 20 luglio 1944, all'indomani della liberazione di Roma, era però stato nominato, in sostituzione di Thaon di Revel, l'ultimo presidente del Senato regio, il diplomatico Pietro Tomasi della Torretta.