

Primo piano:

Romano Ferrari Zumbini, Giulio Stolfi, Lorenzo Carnimeo (a cura di),

Senato segreto

Macerata, eum, 2021, pp. 280

ANNA GIANNA MANCA

*Il Senato regio in una prospettiva comparata**

“Tra la lettera della norma e la Vita delle istituzioni” (187) s'intitola uno dei paragrafi del volume di cui hanno discusso con i curatori, oltre a chi scrive, lo storico del diritto Luigi Lacchè e il costituzionalista Cesare Pinelli il 6 dicembre 2021 presso il Senato della Repubblica a Roma. Il volume intende riaprire il dibattito su un nodo centrale della storia politico-costituzionale italiana, e cioè il ruolo dell'istituzione Senato nel sistema politico e nel sistema di governo subalpino e italiano durante il periodo di vigenza dello Statuto Albertino¹. Un dibattito che, evidentemente, non meritava di essere definitivamente chiuso, se di recente, nel dicembre 2016, ci siamo

trovati di fronte a un quesito referendario che, mettendo in discussione la 'sostenibilità' politica del bicameralismo paritario italiano di epoca repubblicana, mirava a una modifica della composizione e delle funzioni del Senato, che, nello svolgimento della funzione legislativa, sia ordinaria sia di revisione costituzionale, avrebbe ormai dato ampia prova di rappresentare al contempo un lusso e una disfunzionalità.

Ad ogni modo il titolo del paragrafo citato sopra, e più esplicitamente ancora quello del volume, alludono chiaramente ad una storia dell'istituzione Senato ancora da scrivere, a una storia che lasci emergere 'cosa' e 'quanto' delle fonti parlamentari sia ancora tenuto 'oscurato' allo storico delle istituzioni che tenti di avvicinarsi alla «Ve-

rità» di quella storia (16). La storiografia italiana, attenta a rilevare le differenze tra le due Camere (nel modo di composizione, nel diverso rapporto intrattenuto col Monarca e col Governo, per alcuni aspetti anche nelle competenze), attenta insomma a ridare un bicameralismo non differenziato ma pur sempre «asimmetrico» (17), quale sarebbe stato quello sviluppatosi sotto lo Statuto albertino², avrebbe continuato a lungo e acriticamente sino ad oggi, secondo i curatori sulla scia della Storia del Parlamento del democratico Angelo Brofferio (17), a sottolineare la debolezza strutturale e il ruolo politicamente secondario della Camera alta; e questo sia in epoca liberale, sia in epoca fascista, quando si lasciò sopravvivere il Senato, che tenne le sue ultime sedute in Aula nel 1940

(215), mentre si devitalizzò artatamente la Camera dei deputati.

Nello Statuto albertino le differenze tra le due Camere appaiono da subito innegabili, in particolare per il modo di composizione (elettiva la Camera dei deputati, di nomina regia e vitalizia il Senato, artt. 33-35 Statuto)³, e quindi anche per base di legittimazione politica e valenza rappresentativa.

Il bicameralismo appare invece quasi perfetto se si guarda alle procedure formali e sostanziali seguite dalle Camere nell'espletamento della funzione legislativa: qualsiasi legge doveva essere approvata, infatti, oltre che dal Monarca, da ognuna delle due Camere (art. 3 Statuto), che manteneva anche intatta la libertà di darsi in ogni momento un regolamento nuovo, o di modificare quello in vigore⁴. Lo Statuto imponeva tuttavia anche che ogni legge di carattere finanziario fosse presentata prima alla Camera dei deputati (art. 10 Statuto)⁵, senza tuttavia negare al Senato esplicitamente il diritto di emendamento della stessa⁶, come invece si spinse a prevedere la costituzione prussiana del 1850 (art. 62).

Assai sensibili sono apparse per contro a lungo le differenze tra le due Camere nello svolgimento della fondamentale funzione parlamentare di controllo politico del Governo⁷. È soprattutto a questo riguardo che secondo i cura-

tori ci sarebbe, come si diceva poc'anzi, una storia del Senato di epoca liberale e anche fascista ancora da disvelare, e da cui dovrebbe emergere un Senato dalla «forte personalità» e di «alto profilo» (23), per niente rassegnato a essere mero strumento del volere del Re e/o del Governo. Quel Governo su cui, «in forza della mobilità (cioè, duttilità, elasticità e flessibilità)» dello Statuto, che si sarebbe «prestato agevolmente» a «evoluzioni, sotto forma di letture e/o applicazioni evolutive» (107), si spostò ben presto di fatto la scelta dei senatori anche se nominati formalmente dal Re (105-107); quel governo però anche che non tardò a rivendicare questa sua competenza 'extrastatutaria' già nel primo regolamento scritto sugli oggetti delle deliberazioni del Consiglio dei ministri fatto approvare da Massimo d'Azeglio nel 1850 (106)⁸. Da questa 'nuova' storia dovrebbe insomma emergere un'immagine del Senato tanto profilata come soggetto di controllo politico, da correggere anche quella irrimediabilmente inficiata dal noto «adagio» del Senato che «non fa crisi» (23 ss.).

L'ipotesi di lavoro dei curatori è destinata ad apparire subito estremamente convincente a chi, come chi scrive, propenda per un'assimilazione della monarchia liberale italiana alle altre monarchie costituzionali euro-

pee del tempo⁹, e sia aperto a una riflessione in termini storico-comparati sul Senato italiano e sulle altre Camere cosiddette alte ottocentesche non elettive¹⁰, nel tentativo di cogliere anche qui i punti di comunanza e di distinzione tra istituzioni aventi la stessa collocazione all'interno di un comune sistema di governo, quello monarchico-costituzionale appunto, per quanto nella consapevolezza di vicende storico-politico-costituzionali statal-nazionali certamente singolari.

Da questa prospettiva, infatti, il suddetto adagio del Senato che «non fa crisi» può facilmente apparire come un mero efflusso, o meglio il risvolto logico di una risalente e anch'essa dura a morire tradizione storiografica italiana che, muovendo dalla sineddoche parlamento/sistema parlamentare di governo, e scambiando la ricerca del consenso parlamentare alla politica dell'esecutivo per una forma parlamentare di governo, identifica nella sola Camera dei deputati il vero e proprio baricentro regolatore della forma di governo parlamentare, che da noi, a distanza di breve tempo dall'entrata in vigore dello Statuto, si sarebbe imposta nella prassi politica dei rapporti tra Camera dei deputati e Governo¹¹. Da questa prospettiva risulta anche del tutto naturale considerare 'sconfitta' storicamente, nel-

la tendenza alla competizione politica con la Camera dei deputati, non solo la pretesa di centralità politica del Monarca, ma anche, per quanto qui ci riguarda più immediatamente, la volontà del Senato di affermarsi, oltre che come fattore imprescindibile della legislazione, come il punto centrale di equilibrio di un sistema bicamerale atto a 'contenere', non solo eventuali forzature unilaterali e/o strappi decisionali dell'Esecutivo¹², ma anche le presunte 'naturali' intemperanze di una Camera dei deputati eletta direttamente dal basso. Nella storiografia che tradizionalmente propende per vedere nell'Italia liberale una monarchia parlamentare, in cui il Re nella formazione del Governo avrebbe tenuto conto anzitutto della forza politica uscita maggioritaria dalle elezioni della Camera dei deputati, l'immagine di un Senato debole e subordinato al Governo suggerisce indubitabilmente anche il suo fallimento nel partecipare di quel medesimo ruolo terzo e moderatore che parte della pubblicistica politica e costituzionalistica subalpina ha tanto orgogliosamente quanto vanamente rivendicato al Monarca¹³.

Nel tentativo di riscattare la Camera alta italiana dalla condanna storiografica a mera appendice governativa con sussulti di autonomia decisionale sporadici o carsici, i nostri curatori non hanno

comprensibilmente potuto riannodare sistematicamente i fili della sua vicenda storico-politico-costituzionale, e mettere così in rilievo 'ogni volta' che il Senato ha lasciato la sua impronta inconfondibile nel processo di legislazione o nella determinazione della direzione politica complessiva dello Stato. Un simile modo di procedere, analitico e storico-critico allo stesso tempo, che già Nicola Antonetti si dolse di non aver potuto seguire causa «la mancanza di una tradizione italiana negli studi di storia parlamentare»¹⁴, ha invece in genere caratterizzato con successo la storiografia costituzionale inglese, la stessa che ci consegna un quadro pressoché univoco della parabola politica seguita dalla Camera alta inglese nel corso del lungo Ottocento e sino alla prima metà del Novecento. Non sembra infatti incontrare obiezioni sostanziali la ricostruzione storica della tendenziale e progressiva perdita non solo di ruolo politico, ma anche di concreti poteri e competenze legislative, da parte dell'*House of Lords*, all'interno di un sistema di governo, come quello inglese, profondamente modificatosi in conseguenza degli esiti prodotti a cascata dalle riforme elettorali per la Camera dei Comuni avviate nel 1832, un sistema di governo che a partire da questo momento andò caratterizzandosi in senso sempre più univocamente

parlamentare¹⁵.

Lo stesso percorso è stato intrapreso con successo anche dalla storiografia costituzionale di altri paesi europei. Attirare l'attenzione su ogni volta che la Camera alta avesse infine imposto il suo punto di vista in contrasto con la Camera elettiva e/o contro il Governo in carica, si è rivelato importante per saggiare il reale peso politico di quella Camera nel parallelogramma di forze di una monarchia costituzionale, particolarmente laddove in questo modo si poteva toccare con mano l'affermazione egoistica di interessi particolari (politici, sociali, economici, fiscali) da parte di ceti tradizionalmente privilegiati che avevano trovato la loro roccaforte e il loro baluardo nella componente specificamente nobiliare e/o ereditaria di una Camera alta non elettiva. Basti pensare a questo proposito, oltre che all'*House of Lords* inglese, all'*Herrenhaus* (Camera dei Signori) prussiano, che si oppose con fermezza a tutte le riforme politiche ed elettorali (dal 1893 al 1910), amministrative (1872) o fiscali (1860/61), che mettevano in discussione i tradizionali privilegi signorili dell'alta nobiltà e dell'aristocrazia fondiaria¹⁶. Ma si pensi anche alla Camera dei Signori (*Herrenhaus*) del parlamento bicamerale (*Reichsrat*) dell'Austria Cisleitania (1867-1918), la cui storia è inequivocabilmente

segnata dalla presenza di una nutrita componente ereditaria (106 seggi) che assicurava la rappresentanza preponderante dell'alta nobiltà. Anche questa Camera si oppose strenuamente nel 1906 all'introduzione del suffragio universale maschile per la Camera elettiva dei deputati (*Abgeordnetenhaus*)¹⁷, proprio come l'*House of Lords* si oppose sino all'ultimo alla fondamentale riforma elettorale per i Comuni del 1832. Solo la minaccia di un'infernata di Pari da parte dell'imperatore austriaco o, rispettivamente, del Re inglese riuscì a ridurre a più miti consigli le due Camere alte, che poi effettivamente subirono il contraccolpo dell'allargamento della base elettiva e del conseguente rafforzamento politico della Camera bassa¹⁸.

Ora, una volontà di affermazione politica come quella dimostrata dalle Camere alte inglese, prussiana, austriaca, non era però naturale per una Camera alta come la nostra, dato che nel Senato subalpino e italiano la componente ereditaria si riduceva ad alcuni Principi di casa reale (membri di diritto secondo l'art. 34 dello Statuto) che peraltro non partecipavano di fatto alle sedute, mentre per il resto esso era totalmente di nomina vitalizia. Si legge già all'inizio del Novecento nel *Commento allo Statuto* di Racioppi-Brunelli che «il [metodo] meno adatto a conciliare forza al Senato è

proprio quello della nomina regia e vitalizia sia pur condizionata a categorie o a presenze»¹⁹. Per giunta il nostro Senato rifletteva prevalentemente, fatta eccezione per i nominati per merito (scientifico o professionale) o per proprietà e censo (art. 33, categorie 20° e 21°), le alte élites politico-burocratico-funzionali (politiche, amministrative, giudiziarie, militari) del paese, che erano sempre state, e continuavano a essere anche dopo l'ottenimento del latitavio, legate a filo doppio per le loro carriere ai membri del Governo²⁰.

Ancor meno la nostra Camera alta era espressione della componente social-cetuale dell'alta nobiltà e/o dell'aristocrazia fondiaria, come invece, ad esempio, la Camera francese dei Pari sino al 1831, quando ne fu abolita la componente ereditaria, e che sotto Luigi XVIII si mostrò addirittura più liberale della Camera dei deputati, o come le Prime Camere degli Stati tedeschi della prima metà dell'Ottocento, dove predominava l'alta nobiltà degli *Standesherren*, o anche la Camera dei Signori prussiana e austriaca e l'*House of Lords* inglese²¹. Essere organo di rappresentanza della nobiltà o aristocrazia fondiaria certo avrebbe contribuito a rafforzare la sua indipendenza politica dal Re e dal Governo, come giustamente si osservava nel già citato *Commento allo*

Statuto di Racioppi-Brunelli²².

Il Senato italiano, piuttosto, era assai simile alla Camera dei Pari francese del periodo 1831-1848; anzi, secondo Racioppi-Brunelli, proprio l'art. 33 dello Statuto era in realtà un'«imitazione piuttosto pedissequa della legge francese del 29 dicembre 1831», anche e soprattutto nella definizione delle categorie di cittadini da cui il Re doveva attingere nella nomina dei senatori²³.

Il nostro Senato si distingue perciò dalle altre Camere alte del tempo, che avevano in genere una componente ereditaria e nobiliare molto consapevole e indipendente politicamente, anche se, d'altro lato, partecipa alla forma di governo più comune all'Europa del lungo Ottocento, quella monarchico-costituzionale, strutturalmente dualistica, entro la cui cornice, data la sua composizione non elettiva, non entra spontaneamente in dialogo con l'altra Camera, lasciata sola di fatto a svolgere il ruolo di rappresentanza politica, e con la quale esso tende piuttosto a entrare in concorrenza; anche se sarebbe certo eccessivo dire di esso ciò che è stato detto ad esempio della Camera dei Signori prussiana, cioè che tendeva addirittura a scivolare nel ruolo di «parlamento contro il parlamentarismo»²⁴. Questo tuttavia nel medesimo turno di tempo in cui le Camere alte delle monarchie costituzionali europee

cominciavano a scontare politicamente il fatto di non essere legittimate al pari delle Camere basse a modificare a piacimento le leggi finanziarie²⁵, mentre addirittura la stessa *House of Lords*, sull'onda degli effetti politici a cascata sul sistema politico della riforma parlamentare avviata nel 1832, non solo aveva rinunciato al suo potere di veto nell'approvazione delle leggi finanziarie in genere, ma addirittura lasciava cadere in disuetudine il suo potere di veto nei confronti di qualsiasi altra legislazione fino a quando questo non gli sarà esplicitamente negato col *Parliamentary Act* del 1911.

Alla ricerca del lato «segreto» della storia dell'istituzione Senato i curatori si avviano perciò per un percorso che ha un indubbio potenziale euristico ma che si prospetta stretto e accidentato sin dall'inizio. Va ad essi indubbiamente riconosciuto che, nel ridare il mutato contesto storico a cui di volta in volta il Senato adattò ragionevolmente la sua iniziativa politica o, rispettivamente, reagì con volitivi scatti di autoaffermazione, non si abbandonano al fascino levantino dell'assunto della cosiddetta «flessibilità» dello Statuto, l'assunto cioè per cui, in assenza nella costituzione scritta di norme per la sua modifica, sarebbe da considerarsi 'naturale' lo stabilizzarsi, nella quotidiana vita politico-costituzionale, di prassi, istituzioni, convenzio-

ni non menzionate o riconosciute dallo Statuto, quando non addirittura in contrasto con il suo spirito e la sua stessa lettera, o la sua modifica per via legislativa ordinaria. Come se lo Statuto non presupponesse anch'esso, a monte della sua concessione, e come tutte le altre carte monarchico-costituzionali scritte del periodo, un riconoscimento del principio della superiorità della costituzione sulla legge (vigente o futura, scritta o consuetudinaria) e della subordinazione a sua volta alla legge di ogni atto dell'esecutivo (decreto)²⁶.

Assai opportunamente i curatori hanno piuttosto scelto di lasciarsi guidare, al di là di qualche sporadico omaggio formale all'assunto dell'«elasticità» statutaria, da un altro principio, quello che loro chiamano della «mobilità» statutaria. Ciò implica considerare lo Statuto, e con esso le sue determinazioni sul Senato, non un punto di arrivo, e di chiusura allo stesso tempo, di uno sviluppo storico disordinato, travagliato, da archiviare al più presto²⁷, come sottintendeva la massima di d'Aze-
glio «lo Statuto, nulla meno e nulla più dello Statuto», ma piuttosto base e punto di avvio di un processo di svolgimento e insieme di trasformazione in senso costituzionale dello Stato; lo Statuto, insomma, come una promessa e come 'la' premessa, per essere in grado di raccogliere le sfide che il futuro avrebbe imman-

cabilmente lanciato a livello di modernizzazione dello Stato e di unificazione nazionale; una promessa com'erano considerate in genere le costituzioni monarchico-costituzionali europee del tempo, per quanto in balia delle alterne vicende del conflitto strutturale tra il principio rappresentativo e quello monarchico su cui poggiavano.

Di certo, dietro a questa storia 'segreta' non residua un simulacro di costituzione come dall'affermazione coerente della tesi della cosiddetta flessibilità dello Statuto, che riduce la costituzione scritta a mero simbolo pur di mettere al centro dell'attenzione e legittimare l'esito della sua modifica, legislativa o consuetudinaria. I nostri curatori vanno alla ricerca, invece, della Costituzione «completa», quella che accanto alle istituzioni interPELLA la società politica e civile e i suoi movimenti spontanei, la stessa che prepara impaziente l'accoglimento del testo costituzionale e delle nuove istituzioni rappresentative, ma allo stesso tempo è consapevole del fatto che le istituzioni nuove dalla carta bisogna poi trasporle nella realtà concreta, accompagnarle e farle nutrire dei valori politici e ideali della cultura politica e costituzionale, egemone o dominante, che le ha immaginate e attese con trepidazione, magari dopo averle viste all'opera in paesi vicini ai quali le ha un tempo invidiate. La stessa cultura

politica e costituzionale che si sforza di avvicinare quanto più possibile il progetto alla realtà, anima le istituzioni, e si sforza di farle funzionare secondo le aspettative e/o il modello depositatisi nell'immaginario, anche suggerendo strumenti, risorse, procedure, su cui lo Statuto magari tace ma che altri paesi, con costituzioni e istituzioni analoghe, hanno già sperimentato.

Per le Camere rappresentative la via più veloce per predisporre a lavorare efficacemente, entrando in relazione diretta con lo spirito del tempo e le aspettative dell'opinione pubblica che si è fatta maggioranza in Parlamento, è quella di dotarsi di buoni regolamenti parlamentari, espressione e prodotto per eccellenza dell'autonomia organizzativa interna di ogni Camera rappresentativa moderna. E il nostro Senato? Si è mosso con determinazione e continuità, attraverso modifiche formali o anche solo fattuali del regolamento, in direzione dello svolgimento dei principi contenuti nello Statuto e in vista dell'attuazione di quella che gli autori chiamano la «Costituzione completa», la stessa di cui il Senato voleva essere parte e soggetto integrante (14-15)? Per dare una risposta positiva a questa domanda, come in effetti la danno i nostri curatori, occorre essere in grado di documentare adeguatamente che il Senato volle svolgere e

si attrezzò per svolgere effettivamente un ruolo politico importante ai vari livelli a cui era chiamato ad attivarsi: come fattore moderatore della legislazione (1.), come soggetto di controllo politico (2.), come organo di garanzia del sistema nel suo insieme nei momenti cruciali di crisi politico-costituzionale (27) (3.). A questo scopo i nostri curatori riportano all'attenzione degli storici una documentazione certo non inedita ma in genere tuttavia poco valorizzata, di rilievo incontestabile per supportare una revisione radicale e complessiva del tradizionale giudizio storiografico sull'istituzione Senato. L'argomentazione del «Senato segreto» sulla base di detta documentazione è qui condensata, per motivi di spazio, in 3 punti principali.

1. La tradizionale attribuzione al Senato di un ruolo secondario nel processo di legislazione, secondo i curatori, non ha tenuto sinora adeguatamente conto della circostanza, in effetti tutt'altro che nota o irrilevante, che nel nostro periodo, in cui peraltro l'iniziativa di legge originantesi nel governo era largamente prevalente rispetto a quella che partiva dal parlamento, l'attività legislativa, prima ancora che in aula, si dipanava solitamente nei ministeri. Era qui, 'prima' che il governo azionasse il suo potere/diritto di iniziativa legislativa e 'prima' che la proposta di legge

raggiungesse una delle due Camere, che si svolgevano tutte le consultazioni necessarie alla predisposizione del testo della proposta di legge governativa; era nei ministeri che il Governo convocava delle commissioni miste (parlamentari e rappresentanti del Governo) che vedevano una presenza solitamente assai folta e qualificata di senatori, in cui erano di solito i senatori ad essere chiamati ad assumere la presidenza della commissione, in cui essi si trovavano a lavorare fianco a fianco con deputati e funzionari ministeriali (20, 57-72).

2. A documentazione dell'inconsistenza storica della tesi per cui il Senato mancò di «prestigio, autorità, autorevolezza» (45) in conseguenza del suo mostrarsi tendenzialmente prono alla volontà del Governo, i curatori (ri)portano in evidenza dati e fonti di storia parlamentare la cui portata euristica è stata sin qui ampiamente sottovalutata.

a) A differenza della Camera dei deputati, che nel maggio 1848 accettò supinamente dal Governo un regolamento per i suoi lavori, e pervenne a un regolamento da essa stessa approvato per la prima volta nel 1868, il Senato invece se ne diede uno molto presto, già nel 1850 (25).

b) A riprova dell'indipendenza politica del Senato dall'istituzione che di fatto proponeva al Re la nomina dei

suoi membri, esso si spinse talvolta sino a negare, dall'interno della Commissione per la verifica dei titoli istituita nel 1872, la convalida alle nomine proposte dal Governo (25, 121-135), e questo nonostante che l'istituto della revoca non fosse nemmeno previsto. Così nel 1893 fu revocata la nomina del senatore Tanlongo coinvolto nello scandalo della Banca Romana quando era presidente del Consiglio Giolitti, nel 1894 fu nuovamente messa in discussione l'onorabilità di alcuni senatori proposti per la nomina, e anche in epoca fascista il Senato osò opporsi alla proposta di nomina governativa di alcuni senatori (133).

c) Non si deve nemmeno sottovalutare il ruolo del Senato nell'esercizio del sindacato ispettivo sul governo: i senatori parteciparono attivamente, infatti, non solo a numerose commissioni d'inchiesta governative, alcune istituite anche in epoca fascista, ma anche a numerose commissioni d'inchiesta parlamentari, non previste dallo Statuto, ma ciononostante istituite a livello bicamerale con la partecipazione paritaria di senatori e deputati. Il varo di una legge quadro sulle commissioni d'inchiesta parlamentari fu tuttavia ripetutamente bloccato proprio dal Senato (21, 73-83).

d) Nell'ultimo periodo giolittiano, nel 1919, il Senato si spinse sino a rivendicare a

sé, addirittura contro la lettera dell'art. 35 dello Statuto, il diritto di nomina del suo Presidente (26). Un auspicio in questo senso fu formulato già nel 1911, ma solo l'11 luglio del 1919 il Senato passò a modificare di fatto il suo regolamento nel senso di lasciar indicare dall'Assemblea alla Corona i senatori preferiti come Presidente e Vicepresidenti (26, 105-120, 197-201). Anche in questo caso, secondo i curatori, il Senato si sarebbe mosso in omaggio al principio della «mobilità statutaria», modulando nella prassi l'attuazione di disposizioni scritte in costituzione anche senza emendarne l'enunciato formale.

e) Il Senato, lungi dall'essere un corpo separato, che dialogava solo col governo (27-28), attraverso le petizioni entrava in contatto immediato col paese e con l'opinione pubblica, non meno della Camera dei deputati (28; 187-193; artt. Statuto 57-58). Già il 5 giugno 1848 fu infatti istituita una Commissione per l'esame delle petizioni come quella appena istituita alla Camera (190). La commissione, che rivestì notevole importanza sino all'allargamento del suffragio, diventò permanente col regolamento del 1883, per poi perdere peso a partire dal 1928 ed essere soppressa nel 1939 (192).

f) *Last but not least*, non si può dimenticare che il Senato, in virtù dell'art. 36 dello Statu-

to, fu anche attivo nell'esercizio di funzioni giurisdizionali nei confronti dei ministri (27), condannando ad esempio il ministro dell'istruzione Nasi (87).

3. Rispetto poi all'adagio del «Senato non fa crisi» (23, 87-96)²⁸, i curatori tengono a ricordare, anzitutto, come già nel 1848 il Senato sviluppò spontaneamente, altro esempio di applicazione evolutiva dello Statuto, un'iniziativa eminentemente politica che condusse direttamente ad un nuovo istituto di rango costituzionale, il voto preventivo di fiducia al Governo (87), e come in altra occasione lo stesso Senato accelerò lo scioglimento dell'altra Camera (25), spiando la strada ad una verifica elettorale che implicava anche per il Governo un difficile momento di verifica. Non si dovrebbe, inoltre, lasciar scorrere in secondo piano come il Senato abbia spesso votato apertamente contro il Governo (Gioberti nel 1848, Cavour nel 1853, del socialista Bonomi nei primi mesi del 1922 per il ricorso eccessivo ai decreti legge [88]), come altre volte lo abbia indotto con la sua critica o il suo atteggiamento a dimettersi (il governo Cavour in occasione della crisi Calabiana [89], il 2° governo Ricasoli che cadrà il 4 aprile 1867, il governo Minghetti che stava per cadere nel 1876), come non mancarono, infine, le occasioni in cui rivolse contro il Governo

lo strumento dell'interpellanza (contro Giolitti prima che questo cadesse il 16 marzo 1905 [93]). Addirittura il Senato, dopo che era stato anche formalmente inserito nel regolamento del Senato nel marzo 1920 l'istituto della mozione, si spinse sino a formularne una di sfiducia al governo Nitti, che peraltro si dimise prima che questa fosse discussa il 9 giugno del 1920. In tutte queste occasioni, in cui il Senato si espose apertamente contro il Governo, indebolendolo e inducendolo a ritirarsi, esso tuttavia, secondo i curatori, si sarebbe proposto come interprete diretto della collettività, non mediato dalla rappresentanza politica (95-96).

Come si vede, l'azione di scavo condotta dai curatori prevalentemente tra i materiali parlamentari è suscettibile di riaprire il dibattito sulla forma di governo della monarchia costituzionale italiana in epoca liberale e sotto il fascismo, a partire dalla riconsiderazione di un'istituzione, la nostra Camera alta, che certo per composizione era più simile alla Camera dei pari francese del 1831-1848 che non alle camere alte delle monarchie costituzionali prussiana, austriaca o inglese, con le quali aveva tuttavia in comune il carattere non elettivo, a differenza del corrispondente belga. A partire da questa considerazione appare anche tutt'altro che casuale la doppia coincidenza per cui 1) la defi-

nizione della forma di governo della Francia prequarantottesca (monarchico-costituzionale o parlamentare) è ancora oggi altamente controversa proprio come quella della monarchia liberale italiana (Martin Kirsch propende per l'ipotesi di una monarchia costituzionale con prevalenza del Monarca dal 1814 al 1830 e invece del Parlamento dal 1830 al 1848)²⁹, come pure la circostanza che 2) la Camera dei pari francese della Monarchia di luglio, la cui composizione per categorie servì da modello per il nostro Senato, soffrì, secondo una valutazione largamente condivisa dalla storiografia costituzionale francese e europea, della medesima scarsa influenza politica che, secondo l'attuale opinione ancora maggioritaria nella storiografia costituzionale italiana, ha segnato anche l'esperienza storica del nostro Senato.

Sulla base di quanto argomentato e ben documentato dai nostri curatori tenteremo tuttavia a questo punto di condensare in alcuni interrogativi, sostanzialmente in tre, le riflessioni suscitate dalla lettura del «Senato segreto»;

A. Anzitutto una riflessione concernente l'importante svelamento da parte dei curatori del coinvolgimento dei senatori da parte del Governo nel lavoro legislativo preliminare all'azionamento vero e proprio dell'iniziativa di legge, un coinvolgimento, evidentemente, non solo pre- ma

anche extra-parlamentare. A questo proposito sorge infatti spontaneo chiedersi se a voler rivalutare per questa via il ruolo svolto dal Senato, o meglio da singoli senatori, nella legislazione, non si finisca per far rientrare dalla porta ciò che al punto 2. si intendeva buttare fuori dalla finestra, e cioè la tesi per cui il Senato si sarebbe spesso e volentieri prestato a farsi strumento per l'attuazione del programma del Governo di volta in volta in carica. In particolare, obbedendo all'invito del Governo a partecipare a queste commissioni miste preparlamentari non si rese il Senato corresponsabile dello svuotamento del momento del confronto parlamentare, in commissione e in aula, all'interno sia del Senato sia della Camera dei deputati, contribuendo così anche a rafforzare più in genere la tendenza al prevalere dell'iniziativa di legge governativa su quella parlamentare? E ancora: attraverso lo svuotamento di senso della vera e propria attività legislativa infra-parlamentare, non finì anche la nostra Camera alta per svolgere addirittura quell'azione corrosiva di «parlamento contro il parlamentarismo» che Hartwin Spenkuch ha rimproverato alla ben più anacronistica Camera dei Signori prussiana?

B. Una seconda riflessione critica sorge dalla difficoltà di chi scrive a tenere insieme, in un quadro interpretativo

coerente, l'asserita propensione del Senato a collocarsi nel flusso della naturale «mobilità statutaria», in sintonia con il movimento storico e le forze 'vive' della società, con l'estrema lentezza e cautela con cui questa strada è stata da esso percorsa. Insomma, come interpretare la circostanza che mentre le modifiche del Regolamento della Camera dei deputati seguirono in genere assai da vicino le alterne vicende del confronto-scontro tra Parlamento e Governo, il Senato, invece, si risolse solitamente fuori tempo massimo a colmare i lamentati vuoti, silenzi, astigmatismi e anacronismi dello Statuto, rinviando sino all'ultimo tale aggiornamento e/o limitandosi a modificare solo nella prassi i suoi regolamenti? Insomma, come stanno insieme la talvolta evidente resistenza a oltranza da parte del Senato alla riforma e modernizzazione dei regolamenti parlamentari con una rivalutazione del Senato come istituzione che procederebbe nella direzione dello svolgimento dello Statuto? Scendendo nel concreto: perché tanto ritardo da parte del Senato nel prevedere quelle commissioni di inchiesta (73-86) che la Camera dei deputati introdusse già col regolamento del 1868, o nell'attivare commissioni permanenti scomode per il Governo come la Commissione per la registrazione dei decreti registrati con riserva? Perché

tanto ritardo, si potrebbe anche aggiungere, nel pretendere l'autonoma designazione del suo Presidente e dei suoi Vicepresidenti?

C. Infine una considerazione intorno all'adagio del Senato che «non fa crisi» (*supra* 3.), contestato dai curatori sulla base del riconoscimento, innegabile, della rilevanza di prim'ordine di questa Camera nel determinare il carattere della forma di governo subalpina e italiana. Ora, a questo proposito, la domanda da porsi è in realtà se l'indubbia rilevanza politica dell'istituzione Senato possa essere anche sublimata ad autonomia politico-decisionale, in un sistema di governo non solo, come si è detto, strutturalmente dualistico, ma in cui, per giunta, il rapporto tra Senato e Governo era puntualmente 'rinnovato' dalle numerose infornate di senatori solitamente operate dai Presidenti del consiglio appena insediati³⁰. Non si può, d'altro canto, evitare di rimarcare come tali infornate, il cui obbiettivo era evidentemente di 'omogeneizzare' forzatamente il colore politico del Senato a quello del Governo in carica, non suscitarono mai nel Regno di Sardegna e d'Italia alcuna insuperabile indignazione e, soprattutto, non portarono mai a dei veri e propri "conflitti costituzionali" tra Governo e Camera alta, a differenza di quanto avvenne in altre monarchie costituzio-

nali europee, prima fra tutte quella inglese, dove al Governo e/o al Re fu sufficiente la sola minaccia di un'infornata di Pari per raggiungere l'obbiettivo.

A partire dalla difficoltà di accettare l'equivalenza tra alto ruolo politico e autonomia decisionale dell'istituzione Senato, ci si può poi anche interrogare se i voti di fiducia resi dal nostro Senato nel momento dell'insediamento del Governo non producessero l'effetto calcolato di rinsaldare ulteriormente il nuovo Governo di fronte alla Camera dei deputati, anziché poter essere interpretati come anticipazione *tout court* dell'istituto della fiducia tipico della forma razionalizzata di governo parlamentare. E parimenti, sulla medesima linea interpretativa, appare lecito interrogarsi se, in una monarchia costituzionale i voti del Senato contrari al Governo possano essere considerati alla stessa stregua dei voti di sfiducia all'interno di un moderno sistema parlamentare, posto che essi, nel contesto di una monarchia costituzionale, non mettevano necessariamente a rischio la sopravvivenza del Governo. A ben vedere, infatti e inoltre, ogni valutazione dell'impatto politico dei 'voti di sfiducia' del Senato sul Governo all'interno di un sistema di governo come quello monarchico-costituzionale italiano, dovrebbe tener conto dell'esito di una verifica siste-

matica sulla storia del Senato italiano dell'ipotesi, formulata da Hartwin Spenkuch per interpretare la storia della Hol inglese, secondo cui essa fu in genere assai «vicina» non a 'tutti' i governi, ma «ai governi conservatori» in particolare³¹, ipotesi che, evidentemente, riaprirebbe però anche immediatamente ad un riavvicinamento del Senato italiano ad altre Camere alte europee dal carattere tendenzialmente «governativo»³².

Insomma, l'aver sganciato, come fece lo Statuto, la nostra Camera alta da qualsiasi carattere ereditario e/o vincolo alla rappresentanza corporativa di interessi vecchio- o anche

neocetuali, probabilmente accelerò in modo irreversibile l'uscita del nostro Senato dall'universo concettuale e dalle dinamiche politiche della rappresentanza, spingendolo con forza verso un ruolo certo altamente politico, e tutt'altro che secondario, ma che di certo, dato il dualismo strutturale della forma di governo monarchico-costituzionale italiana, poteva essere svolto appieno solo sinché il Senato si manteneva leale verso il Governo e/o verso il Re.

Lungi tuttavia dal voler così riportare al punto di partenza la discussione di un volume che di certo ha avuto il «coraggio» (18) di smuovere

acque rimaste chete troppo a lungo, lasciamo volutamente aperti questi interrogativi; nell'auspicio di contribuire così a ravvivare anche da noi quel lavoro di comparazione storica dei sistemi politici e di governo e del loro mutamento strutturale, in cui Otto Hintze prima e Hans Boldt poi hanno intravisto il nocciolo duro della storia (politico-) costituzionale.

* I rinvii alle pagine del volume *Senato segreto* si trovano nel testo tra due parentesi tonde. I rinvii bibliografici sono limitati all'indispensabile.

¹ Il Senato, com'è noto, fu sciolto definitivamente solo in età costituente avanzata, nel 1947.

² Sul bicameralismo asimmetrico cfr. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, p. 68.

³ Cfr. in merito F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno, II (Dall'Art. 24 all'Art. 47)*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1909, pp. 239 ss.

⁴ La legislazione era la competenza primaria delle due Camere del Parlamento secondo la costituzione scritta di ogni monarchia costituzionale, come funzionò a mio avviso anche quella subal-

pina prima e del Regno d'Italia poi, imperniata com'era su un equilibrio politico estremamente instabile, espressione a sua volta del dualismo strutturale su cui poggiava in genere la forma di governo monarchico-costituzionale. Tale dualismo scaturiva infatti dal fatto che, come ci hanno spiegato i due forse più grandi storici costituzionali tedeschi del secolo scorso, Hans Boldt e Ernst-Wolfgang Böckenförde, la forma di governo monarchico-costituzionale lasciava in sospeso quale dei due principi concorrenti di legittimazione, quello monarchico-governativo-autoritario da un lato, e quello parlamentare-rappresentativo dall'altro, dovesse prevalere in caso di conflitto, lasciando in sospeso nientemeno che la questione della sovranità (sia qui consentito il rinvio al mio *La mo-*

narchia costituzionale nell'Europa del lungo Ottocento: da forma a strumento di governo, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 151-184).

⁵ Cfr. F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo statuto del regno, I (Dall'Art. 1 all'Art. 23)*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909, pp. 473 ss., 492 ss., 494 ss., 497 e 502 (sul corrispondente art. 15 della costituzione francese del 1830), pp. 501 ss.

⁶ Racioppi, Brunelli, *Commento allo statuto del regno, I*, cit., pp. 502 ss.

⁷ La funzione di controllo politico, non sancita esplicitamente dallo Statuto ma nemmeno dalle altre costituzioni monarchico-costituzionali europee dell'epoca, derivava, in primo luogo, dalla storia stessa dell'istituzione parlamentare come soggetto im-

prescindibile per l'autorizzazione delle imposte, l'approvazione della legge di bilancio e la contrazione di debito pubblico, oltre che per la legislazione in genere. Tale funzione di controllo politico si ricavava anche dal fatto che le Camere delle monarchie costituzionali potevano anche mettere in stato d'accusa (formulata in genere dalla Camera elettiva) e giudicare (a costituirsi in tribunale giudicante era invece in genere la Camera alta, quella non elettiva) i ministri nominati dal Re resisi colpevoli penalmente di reati contro la sicurezza dello Stato, di alto tradimento o di violazione della costituzione. In terzo luogo la funzione e la competenza al controllo politico si deduceva dal fatto che le Camere avevano a disposizione degli strumenti per esercitare direttamente pressione sul governo: potevano infatti invitare i ministri a comparire davanti alle Camere per fornire spiegazioni sull'attività di governo, accogliere e inoltrare ai ministri le petizioni indirizzate loro dai cittadini, formulare interrogazioni e interpellanze (19) e, talvolta, anche insediare commissioni d'inchiesta.

⁸ Regio decreto n. 1122 (S.M. approva il Regolamento che determina le attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali, del 21 dicembre 1850, in *Collezione celebrativa delle leggi, decreti e circolari pubblicate nell'anno 1850*, Torino, 1850, pp. 979-989, in part. p. 989 (art. 11, comma 8).

⁹ M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert: der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp-- Frankreich im Vergleich*, Vandenhoeck and Ruprecht, Göttingen, 1999.

¹⁰ Cfr. ad esempio F. Soddu, *The Italian Senate in the Era of Giolitti and the House of Lords: some comparative insights*, in «Parliaments, estates & representation», n. 18, 1998, pp. 103-129.

¹¹ In merito sia qui consentito il

rinvio al mio *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare: a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. 33/34, 2005, pp. 1285-1333. Per una critica alla storiografia francese che parla di monarchia parlamentare per la vicenda storica della monarchia di luglio vedi M. Kirsch, D. Kneißl, *Frankreich*, in *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*. Bd. 2: 1815-1847, Hrsg. v. W. Daum unter Mitw. v. P. Brandt, M. Kirsch u. A. Schlegelmilch, Bonn, 2012, pp. 265-340, qui 285 (dove si parla di costituzionalismo monarchico come la forma di governo per eccellenza del XIX secolo) e 287, nota 46 (dove si contesta il carattere parlamentare della forma di governo stabilita in Francia tra il 1831 e il 1848).

¹² A questo proposito nel volume si fa riferimento (215-218) all'ordine del giorno Grazioli del 20 luglio 1943 (4 giorni prima dell'odg Grandi del 25 luglio 1943), attraverso cui il Senato deliberò di voler uscire dal silenzio e di voler tornare ad essere riconvocato in seduta plenaria per prendere posizione sulla difficile situazione del paese; l'odg non fu mai pubblicato negli atti del Senato.

¹³ L'esercizio di questo ruolo sarebbe invece riuscito al Senato di esercitare in modo esemplare, secondo i curatori, nella crisi di fine secolo sotto la presidenza Saracco (205-211).

¹⁴ Vedi N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, 1992, p. XI, di certo uno degli obbiettivi polemici del «Senato segreto».

¹⁵ W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 115-119 (alla Camera dei Lords dopo il 1832 solo poteri sospensivi, il suo potere di veto è solo ipotetico), 127 (sul potere di emendamento); J. Hatschek, *Englisches*

Staatsrecht, Tübingen, 1905, p. 247 (dopo la metà del secolo si è affermata la preponderanza della Camera dei Comuni, che ha veto legislativo, su quella dei Lords; il voto di sfiducia della Camera alta inglese non induce alle dimissioni i ministri, l'iniziativa legislativa spetta di fatto e di regola ai soli Comuni, tutti i progetti di legge finanziari approvati dai Comuni possono essere di fatto solo approvati o rigettati in toto dai Lords) ma passim. Solo in Italia si continuava a narrare la leggenda della «maggiore autorità politica e sociale della Camera dei Lordi...» (A. Brunialti, *Il Governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, volume III, Torino 1886, p. LXXV).

¹⁶ H. Spenkuch, *Das Preußische Herrenhaus. Adel und Bürgertum in der Ersten Kammer des Landtages 1854-1918*, Düsseldorf, 1998, in part. pp. 463-548; B. Mann, *Das Herrenhaus in der Verfassung des preußisch-deutschen Kaiserreichs. Überlegungen zum Problem Parlament, Gesellschaft und Regierung in Preußen 1867-1918*, in G.A. Ritter (Hrsg.), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf, 1974, pp. 279-298.

¹⁷ Sull'opposizione della Camera dei signori austriaca dalla fine del 1905 al gennaio 1907 K. Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich*, Wien, 1985, pp. 326-353.

¹⁸ Sulla Camera dei Signori austriaca si veda W. Brauneder, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, in *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, hrsg. von H. Rumpler / P. Urbanitsch, Band VII. *Verfassung und Parlamentarismus. 1. Teilband: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften*, Wien, 2000, pp. 69-237, in part. pp. 175, 197, 199, in part. 202 (sulla riforma elettorale della camera dei deputati del 1907, 203 (sulla definizione di un limite per le nomine vitalizie dei suoi membri, 220

(sulla composizione della Camera dei signori), 221-225 (sul sistema bicamerale e sulla preminenza della Camera dei deputati sulla Camera dei signori).

Per l'opposizione dell'*House of Lords* al Reform Act del 1832 H.Ch. Kraus, *Grossbritannien*, in *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, 2, cit., pp. 209-263, qui 222-223.

¹⁹ Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., II, p. 275 («Un Senato ereditario... ha in attivo il vantaggio della massima indipendenza così dal Governo come dagli elettori»).

²⁰ Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., II, pp. 255-256 (pochi i vescovi e arcivescovi in esso presenti, l'ultima nomina di un vescovo si ebbe nel 1866), 257-258, 270 (le categorie del censo e degli ex-deputati erano quelle che più contribuivano alla composizione del Senato), 258-263 («Il gruppo più numeroso è quello dei pubblici ufficiali di nomina regia»: ministri di Stato, ministri segretari di Stato, diplomatici, alti magistrati, consiglieri di Stato, intendenti generali o prefetti, alti ufficiali militari), 266-267 (la categoria XXI, in rappresentanza della proprietà e del censo aveva dato sino ad allora il maggior numero di senatori), 270 («In complesso possiamo dire che il nostro Senato è composto per circa un terzo di censiti, per un altro terzo circa di ex-deputati e per il rimanente di pubblici ufficiali», affermazione tratta dalle statistiche riportate in *Notizie sul Senato, e indice per materie degli Atti del Parlamento durante il mezzo secolo dalla sua istituzione*, Roma, Tip. del Senato, 1898).

²¹ Per la Francia M. Kirsch, D. Kneiβl, *Frankreich*, cit., pp. 279, 286 (Abb. 3.3), 295, e L. Lacchè, *La Libertà che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le «Chartes» nel costituzionalismo francese*, Bologna, 2002, pp. 118-119, 121 e soprattutto 138-141; per la Camera dei signori prussiana

Spenkuch, *Herrenhaus und Rittergut. Die Erste Kammer des Landtags und der preußische Adel von 1854 bis 1918 aus sozialgeschichtlicher Sicht*, in «Geschichte und Gesellschaft», n. 25, 1999, 3, pp. 375-403, in part. pp. 380-381, 398-399; per le Camere alte degli Stati tedesco-meridionali della prima metà dell'Ottocento H. Brandt, *Die deutschen Staaten der ersten Konstitutionalisierungswelle*, in *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 2, cit., pp. 823-878, in part. 833-834; per l'Austria cfr. W. Brauner, *Die Verfassungsentwicklung*, cit.; per l'*House of Lords* E.A. Smith, *The House of Lords in British Politics and Society, 1815-1911*, London-New York, 1992. Per un raffronto della composizione sociale delle Camere alte europee vedi P. Di Gregorio, *I «Campi Elisi» del potere. Le Camere alte e i Senati nell'Ottocento europeo*, in «Meridiana», 30, 1997, pp. 73-106.

²² Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., II, p. 275: «un Senato di nomina regia e vitalizia non è che 'una Paria mutilata' – senza avere né sufficiente indipendenza verso il Governo, né sufficiente contatto col popolo. Le nomine sono fatte secondo il punto di vista del Gabinetto che si trova al potere». Nello stesso senso anche H. Spenkuch, *Herrenhaus und Rittergut*, cit., qui p. 398.

²³ Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, II, cit., pp. 242 ss., 254.

²⁴ H. Spenkuch, *Herrenhaus und Rittergut*, cit., p. 399.

²⁵ Art. 15. Costituzione francese del 1830; art. 27 Costituzione belga del 1831; art. 62 Costituzione prussiana del 1850.

²⁶ Per una critica della teoria della flessibilità dello Statuto A. Pace, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, Cedam, 1995.

²⁷ G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967, pp. 146-147.

²⁸ Si veda invece in merito Martucci, *Storia costituzionale*, cit.,

pp. 74-75, che sostiene che dall'«irrelevanza di un voto senatorio, legata all'incerta fisionomia politica del senato» discese anche la «relativa irrilevanza o ininfluenza della presenza senatoria nelle compagini ministeriali», per lo più limitata ai dicasteri della Guerra e della Marina.

²⁹ Kirsch, Kneiβl, *Frankreich*, cit., p. 295.

³⁰ Martucci, *Storia costituzionale*, cit., pp. 67-75.

³¹ Spenkuch, *Herrenhaus und Rittergut*, cit., p. 380.

³² Ivi, p. 399.