

Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848

ROMANO FERRARI ZUMBINI

Per rispettare il tempo a mia disposizione premetto di aver ritenuto opportuno non affrontare, in questa sede, la trattazione di taluni specifici argomenti.

In particolare, non mi occuperò della *Genesi dei regolamenti parlamentari delle Camere subalpine*, che, tuttavia, non sono a mio avviso riconducibili in maniera semplicistica ad un'ingannevole impronta franco-belga.

Non mi soffermerò, inoltre, sul *Contenuto analitico dei due testi originari* (gli 83 articoli del regolamento del Senato e gli 89 di quello della Camera dei deputati) e ciò al fine di evitarne la banale parafrasi.

La presente relazione, inoltre, non verterà sulla *Discrasia testuale fra i due regolamenti*, che pure emerge e non si concretizza nel mero divario numerico degli articoli, ma anche e soprattutto nella difformità di contenuto. Basti pensare, quale esempio concreto, alla Commissione per le petizioni, non contemplata nel regolamento del Senato, ma da esso ugualmente istituita il 5 giugno 1848.

Non approfondirò, peraltro, la questione relativa alle *Modifiche formali introdotte in quei testi* e non perché non ve ne siano state. A titolo meramente esemplificativo, in questa sede ci si limita a sottolineare che alla Camera dei deputati, durante la legislatura di quell'anno 1848, furono varate ben quattro modifiche al relativo regolamento parlamentare (a fronte delle dieci presentate) e furono altresì votate dall'Aula tre significative delibere interpretative del medesimo testo.

Non affronterò infine il tema della *prassi*, ancorché l'esperienza parlamentare di quell'anno mostri come, ad esempio, alla Camera dei deputati si oscillò fra l'applicazione di due diverse metodologie per il computo degli astenuti¹.

La presente relazione sarà, invece, incentrata sull'analisi dello spirito che informava di sé quello che si potrebbe, in modo icastico, definire 'il mosaico regolamentare' nel Parlamento subalpino. A tal fine, si citerà una norma comune ai



Interno dell'Aula del Senato a Palazzo Madama a Torino.

regolamenti di entrambi i rami di quel Parlamento.

Ma per comprendere appieno lo spirito di entrambi (tanto del 'mosaico', quanto della norma) appare preventivamente necessario collocare sia quei regolamenti parlamentari, sia la singola disposizione, all'interno dello specifico contesto costituzionale di riferimento. Quest'ultimo si connotava *non* tanto per una capacità di espansione *verticale* – propria di una costituzione rigida all'interno di uno *Stufenbau* –, quanto per la sua propensione a dilatarsi in modo *orizzontale*, appunto *a Mosaico*, del quale – occorre rilevarlo – lo statuto non rappresentava neppure la tessera centrale. A tal riguardo, è appena il caso di accennare che la carta albertina recava, nell'ambito della *Raccolta degli atti normativi del Regno di Sardegna* di quell'anno, il numero d'ordine 674: si inseriva, cioè, a pieno titolo – e in modo lineare e progressivo – nel tessuto normativo di brevetti, patenti ed editi sino a quel momento emanati.

L'intero mosaico costituzionale superava, dunque, la tendenziale fissità tipica

delle costituzioni rigide, e si caratterizzava per un accentuato *dinamismo*.

Nel dettaglio, lo statuto si connotava per il carattere della *mobilità*, termine con il quale si intende evidenziare la ricerca di attualità da parte del testo stesso, l'espressione della disponibilità di esso verso il costante mutamento. Mobilità intesa quale vocazione a non imbrigliare nel mero dato testuale le dinamiche istituzionali e sociali in emersione. La mobilità constava di tre elementi/profilo essenziali, ovvero:

1. l'*elasticità*, riconducibile alla suscettibilità del testo ad essere modificato nei fatti (in via interpretativa ed applicativa) dai soggetti costituzionali senza il bisogno di modifiche formali;
2. la *flessibilità*, inerente all'idoneità del testo ad essere innovato con semplice legge ordinaria (principio della revisione implicita);
3. la *duttilità*, con cui ci si intende riferire all'attitudine del testo statutario a non porsi quale dato fisso e imm modificabile; indicando, al contrario, la capacità dello stesso favorire l'emergere di un modello generativo di processi e attivando costantemente processi mutativi.

I regolamenti, a loro volta, si caratterizzavano per un'intrinseca *malleabilità*, peculiarità, queste, in forza della quale si ponevano nel panorama costituzionale coevo quale orientativa "convenzione della casa", e come tali venivano percepiti dai diversi soggetti istituzionali operanti in quel sistema. In particolare, al Senato il regolamento si connotava per una tendenziale sommarietà (ossia per un intrinseco carattere allusivo, quasi accennato del testo), mentre alla Camera dei deputati esso presentava – quale specificità – una potenziale creatività, ovvero una costante propensione all'espansibilità in sede attuativa.

La convergenza tra la *mobilità statutaria* e la *malleabilità regolamentare* determinò

come conseguenza la nascita del fenomeno della cosiddetta *spontaneità*, concepibile come la capacità del testo normativo di determinare il sorgere di nuove dimensioni giuridiche, indipendentemente da rigide previsioni normative o, comunque, in presenza di disposizioni molto lontane.

Mentre la prassi si connota(va) per l'attitudine alla definizione di comportamenti all'*interno* o *intorno* a un corpo normativo, la spontaneità indica(va) invece la permeabilità dell'ordinamento a cogliere la molteplicità di stimoli provenienti dalla sensibilità dei soggetti agenti.

Sul piano degli effetti, dunque, occorre rilevare come la spontaneità accentui la ricerca di una tavola di valori condivisi all'interno della comunità di riferimento e incentri, altresì, il suo limite nella condivisione delle scelte dei soggetti coinvolti. In altre parole, la spontaneità non si concretizza in comportamenti posti in essere unilateralmente e l'accesso ad essa libera energie vitali inesprese, delineando una dimensione del diritto inteso quale umanità-collettività piuttosto che come rigorosa applicazione di rigide griglie dispositive.

Se un ampio settore dalla *Lezione* di Paolo Grossi si potesse condensare in una frase, si potrebbe sinteticamente affermare che "il diritto non si racchiude nella norma scritta". Un concetto, questo, altamente emblematico e che l'attenta analisi dello sviluppo dell'ordinamento subalpino del 1848, induce senz'altro a confermare. Del resto, la comprensione dello spirito del *mosaico normativo* caratterizzante quel sistema sembra inevitabilmente passare *anche* attraverso la percezione e la disamina dell'insieme di emozioni e sensazioni ruotanti attorno all'asse delle disposizioni scritte statuarie, regolamentari e non solo.

Per comprendere appieno i suesposti concetti e il modo in cui essi forgiarono il panorama costituzionale subalpino, appare ora opportuno passare ad illustrare alcuni concreti esempi di *spontaneità*, considerata nell'effettivo dispiegarsi della triplice tipologia cui diede luogo: *costituzionale*, *costituzionale-parlamentare* e *parlamentare*.

Una specifica fattispecie di *spontaneità costituzionale* si palesò nell'azione dell'avvocato Filippo Bettini, la cui iniziativa di pubblicare – proprio al partire dal maggio 1848 – la "Giurisprudenza degli Stati sardi", ebbe come conseguenza quella di innovare la costituzione giudiziaria del Regno di Sardegna² in modo ben più incisivo di quanto non avessero fatto – in quegli stessi mesi – tanto le norme statutarie, quanto quelle legislative che innovarono l'ordine giudiziario, che istituirono le corti d'appello, che riscrissero i codici penali militari e le disposizioni sulla revisione delle sentenze.

La decisione del Bettini di entrare in possesso delle sentenze, di raccoglierle in modo sistematico e di editarle nella suddetta rivista, suscitò l'effetto di introdurre un penetrante controllo diffuso sulla vita della magistratura, dal momento che l'innovativo prodotto editoriale fu da subito destinato a diffondersi tra un sempre più congruo numero di lettori interessati ad acquisire informazioni giudiziarie sino ad allora difficilmente conoscibili. Ebbene, quel controllo orizzontale – ovvero policentrico – innovò la vita giudiziaria del regno subalpino ben più profondamente di quanto fecero le norme scritte dello statuto, rispetto alle quali i giudici poterono invece mostrare, in quei primi anni, la propria sostanziale "indifferenza"³.



Palazzo Carignano, Torino, sede della Camera dei Deputati.

Un esempio di *spontaneità costituzionale-parlamentare* scaturì invece dalla genericità della legge sui pieni poteri del 2 agosto 1848⁴. Ebbene, travalicando ampiamente la previsione di quel testo normativo sorse una figura giuridica riconducibile al decreto legislativo⁵, e, per taluni aspetti, vi si è intravisto addirittura l'istituto del decreto-legge.

Un esempio di *spontaneità parlamentare*, infine, è da ricondurre alla nascita dello strumento del sindacato ispettivo, in assenza di precise previsioni normative in tal senso, tanto statutarie quanto regolamentari. Basti pensare, al riguardo, che al termine della sessione parlamentare, ovvero il 30 dicembre 1848, risultò che la Camera dei deputati aveva esaminato ben 71 interpellanze, ma aveva anche conosciuto 2 proposte di inchiesta parlamentare e votato 1 ordine del giorno di sfiducia a ministro, a fronte di un totale di 'sole' 24 leggi sanzionate e promulgate.

La norma – evocata in apertura – sulla quale si intende richiamare l'attenzione, si rinviene all'articolo 17 del regolamento del Senato e all'articolo 18 del regolamento della Camera dei deputati, che – in identica formulazione nei due testi – recita come segue: "Nella sala vi saranno posti esclusivamente riservati pei Ministri e pei Commissari del Re".

Ebbene, la comprensione della "vita" assunta da tale norma nel suo concreto dispiegarsi presuppone l'accurata analisi di uno specifico elemento architettonico, ovvero la forma delle aule parlamentari, alle quali allude la locuzione 'sala'.

Quella del Senato era rettangolare e gli scranni erano posizionati l'uno di fronte all'altro. Pertanto i membri della compagine governativa – riprendendo l'*ancient usage* del Parlamento di Londra – si accomodarono, rispettando l'antico uso medievale che considerava la destra quale lato nobile, alla destra dal presidente d'assemblea, in prima fila fra gli stalli di quel lato dell'aula.

Ne discendeva che i parlamentari filogovernativi si sedevano *dietro* oppure *vicino* ai ministri, le cui spalle si trovarono quindi anche *stricto sensu* a 'coprire'.

Da tale situazione discendeva come ulteriore conseguenza che la scelta di disporsi a destra piuttosto che a sinistra variava, o meglio, poteva variare in ragione del mutare delle maggioranze governative. In estrema sintesi, la permanenza di un senatore al suo seggio era esposta a costanti variabilità, per cui le specifiche categorie 'destra'-'sinistra' non erano portatrici di valori ideologicamente preconcepi, ma, al contrario, erano semplicemente idonee ad indicare – di volta in volta – il solo per-

sonale sostegno, piuttosto che la sua autonoma disapprovazione nei confronti del governo *pro-tempore*.

Viceversa, l'aula di palazzo Carignano era semicircolare, ovvero esemplata su un modello architettonico definibile "alla francese", giacché – diversamente da quella di palazzo Madama – non conosceva interruzioni al centro. In occasione della prima seduta pubblica tenutasi in quell'aula il 9 maggio 1848, il governo tenne un atteggiamento analogo a quello assunto al Senato, e quindi, alla stregua di quanto aveva fatto presso quel ramo del Parlamento, si sistemò fra i banchi di destra⁶.

Tuttavia il carattere arcuato della sala avrebbe permesso ai deputati di graduare, seduta per seduta, l'intensità del sostegno riconosciuto all'esecutivo, a seconda dell'ordine del giorno dei lavori e della condivisione o meno delle scelte che di volta in volta il governo avrebbe adottato.

A conferma di ciò, il presidente del Consiglio Balbo l'anno successivo⁷ avrebbe lasciato testimonianza scritta di quanto risultasse difficile, alla Camera bassa, comprendere le sfumature di posizioni fra chi si sedeva "a centro-destra; a centro-sinistra; a centro-un quarto a destra; a centro-un quarto a sinistra [...]".

Entrando in aula, dunque, non doveva risultare del tutto agevole intuire se il governo avrebbe potuto fare affidamento sull'appoggio dei deputati formanti la propria maggioranza.

Fu anche per questo che, probabilmente fra il giugno e il luglio 1848, i ministri presero l'abitudine di sedersi al tavolo collocato al centro dell'emiciclo, sino a quel momento utilizzato dagli stenografi, quale postazione per la redazione dei resoconti parlamentari.



Palazzo Madama, Torino sede del Senato del Regno.

E tutto ciò avvenne anche per evitare che, facendo ingresso in aula, si potesse *ictu oculi* percepire se il governo, sostenuto da una coalizione di liberali piemontesi e democratici genovesi, godesse o meno dell'appoggio parlamentare.

Ma è possibile affermare che, anziché semplificare la vita a quel primo governo subalpino, la decisione di assumere quella specifica collocazione fisica probabilmente ne accelerò la fine, perché svincolò i deputati della maggioranza dal dover prendere posizione, già solo materialmente, alle spalle del governo o comunque nei suoi paraggi.

La decisione di adottare quel tavolo al centro dell'emiciclo come «sede del governo» favorì, dunque, la nascita dei concetti politici di «destra» e «sinistra». Da ciò discese altresì che i deputati si sarebbero collocati a destra e a sinistra (ovvero al centro) in modo assolutamente aprioristico, quando i colleghi senatori continuarono, di volta in volta, a sedersi negli uni o negli altri scranni in ragione del governo in carica, al quale volevano o meno garantire il proprio sostegno.

Ne discende che, nella Camera bassa subalpina la collocazione 'a destra' ovvero 'a

sinistra' dei membri che ne facevano parte, assunse un contenuto ideologizzato, mentre ciò non avvenne nell'aula di Palazzo Madama.

In sintesi, si può rilevare come la *spontaneità* descriva la capacità del tessuto normativo scritto di assorbire ogni innovazione nel mosaico, evitando al contempo l'insorgere della problematica sulle violazioni formali della costituzione, del regolamento, ovvero della legge.

L'azione creatrice della spontaneità conosceva comunque un limite insuperabile nel requisito indifferibile della condivisione.

Un esempio contrario, cioè di *spontaneità ricusata*, si rinviene nel ruolo che avrebbero voluto assumere (soprattutto alla Camera, ma anche al Senato) le gallerie per il pubblico.

Inspirate soprattutto dal Brofferio e dal Gioberti, esse tentarono di interagire con i parlamentari, nel senso di condizionarne le decisioni politiche al fine di ostacolare le scelte del settore liberale e favorire, invece, quelle di matrice democratica.

Non è, peraltro, dettaglio indifferente notare come l'accesso ad esse fosse totalmente libero. Ebbene, sul finire di quell'anno, per la precisione il 20 dicembre 1848, la maggioranza liberale votò una specifica modifica al regolamento che ebbe l'effetto di subordinarne significativamente l'accesso al possesso di un apposito invito sottoscritto da uno dei due deputati questori. La nascita spontanea del nuovo 'soggetto politico-galleria' non era, dunque,

stata accolta dal Parlamento subalpino, che ritenne di incardinarlo nelle disposizioni di regolazione della propria attività.

Appare opportuno rilevare come il rapporto orizzontale fra fonti, che si pone alla base della *categoria-spontaneità*, sia invero in grado di mostrare inattesi aspetti di modernità, a fronte del rischio – sempre incombente – della rapida obsolescenza della norma scritta nell'odierna rigidità della gerarchia delle fonti.

La *categoria-spontaneità* supera l'illusione illuministica di credere di poter controllare il libero dispiegarsi della società attraverso *l'assolutismo della norma scritta*. In altre parole, la *spontaneità* dischiude alla dimensione giuridica la prateria della *anormatività*, ossia quello spazio giuridico che non si identifica solo ed esclusivamente con la norma codificata e la gradualistica kelseniana.

In conclusione, mi sia consentito di terminare la presente relazione ricorrendo ad una battuta paradossale. Ammesso che in Italia si intenda effettivamente introdurre quel bipolarismo che tanto informa di sé il dibattito politico più recente, lo si potrebbe effettivamente realizzare ricorrendo all'ausilio di un accorto architetto che provveda a mutare la forma attuale delle aule parlamentari. Queste ultime, da semicircolari potrebbero essere trasformate in rettangolari e nel relativo centro si potrebbe prevedere la netta separazione fra gli scranni, in modo da imporre ai componenti le assemblee parlamentari una precisa assunzione di responsabilità nel sostenere, ovvero nel negare il proprio appoggio, all'esecutivo in carica.

- ¹ Sia lecito, per un approfondimento di questi aspetti, rinviare a R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia*, Torino, 2008.
- ² Per un approfondimento sulla pubblicistica dell'epoca, risultano utili gli Atti del convegno «Giuristi Liguri dell'800» (Genova, 8 aprile 2000) e in particolare i contributi di V. Piergiovanni, G. S. Pene Vidari e L. Sinisi, che illustrano il nascere delle riviste giurisprudenziali fra Genova e Torino nella prima metà del XIX secolo.
- ³ Il concetto di "indifferenza" dello statuto rispetto alla vita giudiziaria di quegli anni è di scuola torinese: cfr., per tutti, C. Bonzo in "Rivista di Storia del Diritto Italiano" del 2003, pp. 189 e ss.
- ⁴ Per una visione di insieme della cornice giuridica al fenomeno emergenziale in epoca statutaria, risulta utile il contributo di C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra '800 e '900*, Milano 2005.
- ⁵ Infatti, di alcuni disegni di legge approvati in prima lettura alla Camera dei deputati – come ad esempio quello "sull'espulsione della Compagnia di Gesù" – il governo dispose il 'recepimento' (con qualche ritocco), assumendo quasi il testo parlamentare a mo' di atto delegante. Invero, le fattispecie furono diverse: si passò dal 'recepimento' con modifiche di disegni di legge approvati pure in seconda lettura, al 'recepimento' con modifiche di disegni di legge fermi in commissione, ossia prima dell'esame in aula in prima lettura.
- ⁶ Come conferma la litografia, firmata da Chiappori, apparsa su *Il Mondo illustrato* del 20 maggio 1848. Ad un attento esame di quell'immagine emerge che al centro dell'emiciclo, nel punto maggiormente arcuato, era posizionato sì, un tavolo connotato da un vistoso calamaio, ma esso

era occupato da tre stenografi, uno dei quali nell'atto di redigere un testo, mentre gli altri due seguivano il dibattito, pronti a subentrare al collega nei turni successivi di stenografia. Non si dimentichi che non raro il ricorso degli oratori alla lingua francese, circostanza che imponeva la presenza di un maggior numero di stenografi durante lo svolgimento dei dibattiti. Vari elementi concorrono ad escludere che quel tavolo fosse riservato al governo: in primo luogo, perché si ha formale notizia di un tavolo solo dal resoconto del 27 luglio 1848, nel quale si distingue fra "banco dei ministri" e "banco dei deputati" (pag. 479). In secondo luogo, perché le persone raffigurate in quell'immagine, in basso a sinistra, erano con ogni probabilità giornalisti che, privi di una collocazione preventivata, si arrangiavano, nel seguire i lavori, stando in piedi, e collocandosi precariamente dietro l'ultima fila dei posti riservati ai deputati. In terzo luogo, perché le due persone sedute alle spalle del presidente non potevano essere stenografi, posto che il loro continuo andirivieni per i cambi di turno avrebbe disturbato non poco chi presiedeva. Un ultimo elemento scaturisce da una raffigurazione dell'aula in epoca cavouriana apparsa su *Il Mondo illustrato* del 20 ottobre 1860: da essa si ricava che gli stenografi erano appostati proprio a quel tavolo, di fronte alla presidenza e in prossimità agli scranni dei deputati, mentre il governo si era collocato su un apposito tavolo davanti al presidente e porgendo a lui le spalle. Ma ciò fu possibile perché era stata contestualmente abolita la tribunetta per gli oratori, presente invece nel '48.

- ⁷ L'articolo sarebbe apparso solo nel 1850 sulla «Rivista italiana», pp. 5 e ss.