

Università degli Studi di Roma «La Sapienza»
Facoltà di Scienze politiche

A.A. 2005/2006

MASTER
in

***Istituzioni parlamentari europee
e storia costituzionale***

**L' EVOLUZIONE DEL SENATO NELLO
STATUTO ALBERTINO DEL 1848**

**Di
Federico Novelli**

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. LE SECONDE CAMERE NELL' EVOLUZIONE DEL BICAMERALISMO	7
1.1 L' evoluzione delle istituzioni rappresentative in Europa	7
1.2 L' evoluzione del Parlamento in Inghilterra	7
1.3 L' evoluzione del parlamento in Francia	10
1.4 L' evoluzione del Parlamento in Belgio	13
2. IL SENATO NELLO STATUTO ALBERTINO	14
2.1 Governo rappresentativo, modelli costituzionali e origini storiche dello Statuto Albertino	14
2.2 Il bicameralismo nello Statuto Albertino: ruolo e funzioni del Senato	17
2.3 L' evoluzione del Senato nello Statuto Albertino e le ipotesi di riforma	20
2.3.1 La nomina dei Senatori e la degenerazione delle “inforate”	20
2.3.2 Le proposte di riforma	23
2.3.3 Le “riforme” del Senato operate dal Fascismo	31
3. Conclusioni	35
BIBLIOGRAFIA	39

INTRODUZIONE

Le istituzioni rappresentative costituiscono una fondamentale conquista della società umana poiché, attraverso esse, gli uomini si affrancano dal potere assoluto dei monarchi e partecipano alla vita pubblica ed al governo delle loro nazioni. Proprio per questo la loro trattazione è rilevante.

La rappresentanza è l'elemento basilare di una società progredita e democratica; essendo difficile realizzare sistemi di democrazia *diretta*, è necessario servirsi di istituzioni che *rappresentino*, appunto, la comunità politica stanziata su un determinato territorio, le sue esigenze ed i suoi interessi.

Il criterio di base attraverso il quale verificare se un'istituzione è davvero rappresentativa è quello dell'*elettività*. Ciò significa che nel caso in cui i membri di un'assemblea non siano scelti attraverso un'elezione, non si avrebbe a che fare con un'istituzione rappresentativa.

Proprio questo è il dilemma che ci si pone dinanzi nell'affrontare una trattazione sul Senato regio dello Statuto Albertino; è innegabile, infatti, che la modalità di reclutamento dei membri di questo importante consesso (nomina da parte del Sovrano) fa sì che esso non possa essere considerato istituzione rappresentativa, almeno nel senso che prima abbiamo specificato. Si può dire che la seconda Camera è rappresentativa di categorie sociali elevate e di interessi, ma non della comunità politica.

Il *deficit* di rappresentanza che caratterizza il Senato regio e molte (ma non tutte) camere alte presenti nei sistemi politico-costituzionali di altri paesi è il maggior problema che ci si presenta e che rende conto della debolezza delle seconde camere e, più in generale, del bicameralismo che si afferma nei sistemi politici del dopo-Rivoluzione. Tale difetto di rappresentatività che affligge le camere alte appare tanto più grave quanto più la società evolve e richiede una sempre maggiore democratizzazione. Come vedremo questa sarà una problematica piuttosto dibattuta nell'800, quando si avvertirà sempre più forte l'esigenza di riformare il Senato regio rendendolo, almeno in parte, elettivo.

Nonostante la fragilità derivante da queste problematiche, il Senato costituisce un elemento significativo nei sistemi costituzionali bicamerali in quanto nasce essenzialmente come assemblea "rappresentativa" delle classi più alte, prudenti ed aristocratiche degli stati. La sua azione ha soprattutto la finalità di moderare ed arginare le eventuali tendenze più radicali delle Camere elettive (queste sì davvero rappresentative). Inoltre esso contribuisce a rendere la legislazione qualitativamente migliore e più ponderata.

Nel sistema statutario il Senato ha tutte le caratteristiche fondamentali ora illustrate poiché il costituente (che come vedremo è il Consiglio di Conferenza presieduto dallo stesso Carlo Alberto) ha assunto come modelli di riferimento per la redazione della Carta le varie Costituzioni dell'epoca, prime fra tutte quelle francesi del 1814 e del 1830 e quella belga del 1831. Le Carte ottocentesche e soprattutto quelle alle quali ora si è fatto riferimento

costituiscono una pietra miliare nella grande tradizione del bicameralismo e del *costituzionalismo*.

Il concetto di costituzionalismo è molto importante per analizzare in profondità i sistemi costituzionali del '700 e dell' '800 ed è intimamente connesso con quello di rappresentanza. Infatti quando si parla di Costituzione si fa sempre riferimento ad una legge fondamentale alla cui base c'è un sistema rappresentativo parlamentare che pone un freno al potere assoluto del Re.

Le dottrine costituzionalistiche si sviluppano nell' Europa continentale a partire dalla Rivoluzione francese del 1789, che pone fine all' assolutismo dell' *ancien regime*. Il costituzionalismo consiste nell' insieme di principi, istituzioni ed elementi che caratterizzano i sistemi politici a partire dal 18° secolo. Fra questi principi i più importanti sono la *separazione dei poteri* teorizzata, ben prima dei fermenti rivoluzionari, dal Montesquieu e la garanzia formale della *libertà dell' individuo*¹.

Il costituzionalismo, pur trovando nella Rivoluzione francese una delle sue fondamentali espressioni per quanto riguarda l' Europa continentale, trae la sua origine in Inghilterra già nel Medio Evo: proprio qui nascono le prime vere istituzioni rappresentative, che pongono un freno al potere del Monarca, fanno crescere un germe di democrazia permettendo alla società di partecipare al governo della Nazione. L' evoluzione costituzionale inglese viene poi "esportata" nell' America del Nord, dove hanno origine gli Stati Uniti. Nel '700 il costituzionalismo di matrice inglese ed americana arriva in Europa e si nutre anche della filosofia e della cultura illuminista e rivoluzionaria.

Bisogna, però, tenere presente che il costituzionalismo viene successivamente contaminato anche dalla cultura della Restaurazione, dal "legittimismo", che mira a riportare la storia all' epoca prerivoluzionaria.

A mio avviso, il *deficit* di rappresentanza riscontrato nelle camere alte ottocentesche trova la sua origine proprio nel legittimismo della Restaurazione: infatti questa dottrina cerca di cancellare ogni novità portata dalla Rivoluzione, e dunque anche le istituzioni rappresentative. Non a caso l' unica costituzione, tra quelle che esaminiamo, ad avere una seconda camera elettiva (almeno in parte) è quella belga, originatasi in un clima di grande contestazione nei confronti del legittimismo.

Comunque, dalla temperie filosofico-culturale e politica in cui si compenetrano legittimismo e costituzionalismo si sviluppano i principali *cicli costituzionali*: il primo è quello costituito dalle costituzioni rivoluzionarie settecentesche e comprende, fra le altre, le carte francesi del 1791, del 1793 e del 1795. Il secondo ciclo è quello delle costituzioni napoleoniche, che trascuriamo in quanto non influenza lo Statuto Albertino. Il terzo è quello della Restaurazione e comprende, ad esempio la Carta francese del 1814 (*octroyée*). Il quarto ciclo è formato dalle costituzioni liberali, fra le quali annoveriamo la carta francese del 1830 (pattizia) ed il nostro Statuto del 1848.

Per dovere di completezza citiamo anche il quinto, il sesto ed il settimo ciclo, ovvero quello delle Carte dei paesi latino-americani, quello delle costituzioni democratiche razionalizzate e infine quello delle carte di tipo democratico

¹ Pellegrino Rossi definisce la Costituzione come "la legge dei Paesi liberi".

sociale. Trascuriamo completamente questi 3 gruppi in quanto non hanno legami particolari con lo Statuto Albertino.

Bisogna notare che alcune delle costituzioni facenti parte dei succitati cicli costituiscono *modelli* ai quali fanno riferimento altre carte. Ad esempio costituisce un modello la Costituzione degli Stati Uniti (che appartiene al primo ciclo). Modelli sono anche le Carte francesi del 1814 e del 1830 e quella belga del 1831; sono proprio queste che hanno maggiormente ispirato il Consiglio di Conferenza² nella redazione dello Statuto.

Le tre Costituzioni prese in esame stabiliscono una struttura bicamerale, si collocano nella grande tradizione del costituzionalismo e nello stesso tempo lo informano e lo plasmano profondamente.

E' interessante notare che il frutto di questo filone politico-culturale è formato soprattutto da sistemi bicamerali; ciò è assolutamente comprensibile se si tiene presente che il costituzionalismo del '700 e dell' '800 è intimamente connesso all' esperienza inglese: il bicameralismo delle carte settecentesche ed ottocentesche è infatti perfettamente coerente con la civiltà giuridica dell' Inghilterra, la quale per necessità storico-sociale ha prodotto un sistema nel quale sono protagoniste *due* istituzioni rappresentative.

Allo stesso modo, nella Francia e nel Belgio dell' '800 (ed anche nell' Italia quarantottesca e risorgimentale) le caratteristiche socio-politiche fanno propendere i poteri costituenti per la scelta bicamerale, dove un' assemblea rappresenta il popolo e viene da questi direttamente eletta (sia chiaro, non con suffragio universale) e l' altra rappresenta gli interessi delle classi nobiliari più legate al Monarca.

Lo Statuto Albertino riprende completamente il retaggio di cui ora abbiamo trattato.

Se è vero che il costituzionalismo sette-ottocentesco è la risultante, da una parte delle tendenze liberali e rivoluzionarie e dall' altra delle spinte più conservatrici che operano per controbilanciare le prime, allora bisogna dedurre che il Senato "albertino" è pienamente coerente con la tradizione costituzionalistica.

La seconda Camera prevista dalla nostra Carta *octroyée* attinge profondamente da quell' *humus* nel quale si sono fusi elementi di liberalismo e cultura della restaurazione. Probabilmente questa duplicità culturale ha permesso da una parte lo sviluppo di un' istituzione veramente rappresentativa, come la Camera dei Deputati, e dall' altra quello di un' assemblea più vicina al "legittimismo" della Restaurazione, il Senato regio, che presenta un notevole *deficit* di rappresentanza.

E' dunque il parlamentarismo, nella duplice versione inglese e continentale, che ha dato origine a questo *humus* andando di pari passo con il costituzionalismo. Proprio per questo si ritiene opportuno iniziare lo studio facendo cenni sulla storia delle assemblee rappresentative in Europa, con particolare riferimento alle seconde camere. La trattazione proseguirà poi con un' analisi delle origini storiche dello Statuto Albertino e della forma di governo che si è concretamente sviluppata durante la vigenza della Carta. Come vedremo, la flessibilità dello

² Come si vedrà più approfonditamente nel corso di questo studio, il Consiglio di Conferenza è l' organo che redige lo Statuto Albertino.

Statuto ha permesso l'instaurarsi di diverse forme di governo, ma quella parlamentare è stata, probabilmente, quella prevalente.

Si darà poi conto della necessità, avvertita dagli uomini più illustri del secolo, di una riforma del Senato che permetta di renderlo davvero rappresentativo e democratico. Come vedremo, però, ogni tentativo di riforma fallirà. Così il Senato, a partire dal momento in cui si impone il regime fascista, negatore di ogni libertà, costituzionalismo e rappresentanza, si troverà in uno stato di "coma" fino a quando, il 3 novembre 1947, cesserà di esistere cedendo il passo alla Costituzione Repubblicana e ad un nuovo Senato.

Il Senato "albertino", dunque, nonostante i grandi mutamenti sociali e gli sforzi di molti uomini illuminati, non diventerà un'istituzione davvero rappresentativa.

Si evidenziano, così, i limiti e le contraddizioni del costituzionalismo ottocentesco.

1. LE SECONDE CAMERE NELL' EVOLUZIONE DEL BICAMERALISMO

1.1 L' evoluzione delle istituzioni rappresentative in Europa

L' inizio della storia delle istituzioni rappresentative in Europa (almeno per quanto riguarda la parte continentale) può essere fatta risalire al 12° secolo, quando i sovrani iniziarono la consuetudine di riunire periodicamente grandi assemblee alle quali partecipavano i dignitari del sovrano, i magnati e i prelati del regno. Lo scopo fondamentale della convocazione di queste assemblee era quello di rendere partecipi i convocati delle decisioni importanti che il re prendeva. Inoltre attraverso le assemblee il sovrano pubblicizzava eventi solenni.

In principio le grandi riunioni convocate dal re non avevano carattere istituzionale, ma nonostante ciò continuavano ad essere convocate anche successivamente in quanto i monarchi medievali ritenevano utile avvalersi, nella loro azione di governo, dei consigli e dell' assistenza dei convenuti. Il termine *parlamentum* è utilizzato, per la prima volta, dai cronisti dell' epoca e, probabilmente si giustifica con il fatto che nel corso delle adunanze si parlava, si discuteva e, di conseguenza, si decideva³.

Nei secoli 14° e 15°, con lo sviluppo delle città, entrarono a far parte delle assemblee rappresentative anche i membri della nascente borghesia urbana. Il nuovo ceto sociale borghese riuscì ad imporsi come fondamentale attore politico in grado di influenzare e orientare le decisioni del sovrano; in particolare in materie come la contribuzione finanziaria e la levata degli eserciti l' assenso dei parlamenti divenne indispensabile.

1.2 L' evoluzione del Parlamento in Inghilterra

Nell' affrontare un' analisi sull' evoluzione dei parlamenti e, in particolare, sulle seconde camere non si può non trattare dell' esperienza inglese. Infatti la Gran Bretagna (o, meglio, l' Inghilterra) rappresenta l' esempio più significativo riguardo alle assemblee rappresentative ed alla loro evoluzione.

Dobbiamo tener presente che in Inghilterra, già nel periodo anglo-sassone (800-1066)⁴, esistono in germe le moderne strutture di governo; esse conoscono un' evoluzione costante ed omogenea fino ai nostri giorni.

³ E' importante fare una precisazione a proposito del termine "parlamento": per parlamento si intende sia un' istituzione rappresentativa, ma anche, con riferimento alla realtà francese, una corte di giustizia. Diversa è, in Francia, la denominazione dell' istituzione rappresentativa dei vari ceti o "stati": l' assemblea era detta, infatti, "Stati Generali".

⁴ Il periodo anglo-sassone inizia dall' invasione dei Sassoni provenienti dalla Germania.

Già a partire da questa prima fase, in Inghilterra il sovrano è assistito nella sua azione di governo da un' assemblea nella quale sono riuniti i grandi feudatari del Regno e gli alti Prelati.

L' origine di questa assemblea che svolge funzioni legislative e giurisdizionali insieme va ricercata nella necessità, per il Sovrano, di reperire fondi finanziari per poter portare avanti la sua azione politica e di governo; al fine di ottenere tali contributi è necessario il consenso delle categorie sociali interessate, in primo luogo dell' alta nobiltà. Nasce così, in germe, l' istituzione che oggi è la Camera dei Lords. Qui si impone una prima riflessione: il sistema bicamerale inglese, che può essere considerato il prototipo dei futuri sistemi parlamentari che si svilupperanno anche sul continente, vede originarsi in primo luogo la Camera alta, ossia la seconda Camera.

Così la grande feudalità inglese riesce ad imporre dei limiti al potere della Corona, partecipando non solamente alle decisioni in materia fiscale e finanziaria, ma anche alle grandi questioni di politica generale. Il Re, tuttavia, cerca di affrancarsi dai limiti che l' istituzione rappresentativa della nobiltà, chiamata *Magnum Concilium*, gli impone. Si arriva, così, ad un primo momento di conflitto tra la Corona ed il *Magnum Concilium*: i Baroni ed i Prelati in esso riuniti portano avanti un movimento di opposizione alla Corona e riescono ad imporre al Re Giovanni senza Terra la firma della *Magna Charta Libertatum* il 5 giugno 1215. La *Magna Charta* rappresenta un documento fondamentale per la storia delle istituzioni politiche poiché in esso, per la prima volta, sono sanciti limiti invalicabili al potere regio: in particolare in essa si stabilisce che il Sovrano non può intervenire nella successione dei feudi e che gli uomini liberi non possono essere condannati se non sono giudicati da una corte dei eguali. Inoltre essa sancisce privilegi per i Baroni, gli Ecclesiastici ed i grandi mercanti.

L' imposizione della *Magna Charta* al Re avviene, come abbiamo visto, ad opera dell' istituzione rappresentativa dei grandi nobili laici ed ecclesiastici: l' organismo che può essere considerato, in germe, la seconda camera del sistema inglese si rende protagonista di una prima, notevole limitazione al potere del Re.

Nel corso del '200 e nei secoli successivi la società evolve: nasce e si sviluppa la borghesia urbana, la quale conquista anch' essa il diritto di riunirsi in assemblea e di concorrere nel dare l' assenso alle richieste finanziarie della Corona. I rappresentanti delle città e dei borghi si riuniscono, a partire dal 1265, in assemblea. Una novità è rappresentata dal fatto che i rappresentanti delle città e dei borghi (come anche quelli delle contee) vengono *eletti*.

Con l' affermarsi della Camera elettiva i poteri della Corona risultano ancora più limitati e, a partire dal '200 si sviluppa in Inghilterra un sistema bicamerale costituito dalla seconda Camera (Camera dei Lords) non elettiva che è in embrione già nel 9° secolo e dalla prima Camera (Camera dei Comuni), elettiva, originatasi successivamente.

L' evoluzione storica della società britannica, che vede la classe borghese assumere sempre maggior peso, porta con sé inevitabilmente una trasformazione delle istituzioni politiche e del bicameralismo. Tale trasformazione opera nel senso di una progressiva supremazia della Camera dei Comuni su quella dei Lords.

Dopo il grande scontro che nel 1215 porta al giuramento della *Magna Charta* e

che ha per protagonista quella che poi sarebbe divenuta la seconda Camera, un' altro conflitto, più aspro e sanguinoso si verifica nel '600. Dopo il regno illuminato di Elisabetta I, nel 1603 sale al trono Giacomo 1°, primo sovrano della famiglia Stuart. Esso si dimostra strenuo assertore della monarchia assoluta di diritto divino e tenta di limitare al massimo i poteri e le prerogative del Parlamento. Il vero scontro si ha, però, solo con Carlo 1°, che diviene Re nel 1625. Tale sarà il conflitto con il Parlamento (che avviene per motivi finanziari), che esso si concluderà, nel 1649 (ben prima che in Francia, dunque), con il regicidio.

Pochi decenni dopo, nel 1688-1689, profilandosi dopo Giacomo 2°⁵ l' ascesa al trono di un altro Re cattolico, la Camera dei Lords nomina reggente il principe Guglielmo d' Orange, protestante: è la "Gloriosa Rivoluzione". Successivamente, dopo breve esitazione della seconda Camera, Giacomo 2° è dichiarato decaduto ed è costretto ad offrire la Corona alla figlia Maria ed al marito Guglielmo d' Orange.

In questa occasione, se si eccettua l' esitazione nel dichiarare decaduto Giacomo 2°, la seconda Camera è, come nel 1215, protagonista del conflitto con un sovrano che ha tentato di portare avanti una politica contraria a quella del Parlamento.

Dall' analisi ora condotta vediamo come la seconda Camera sia fondamentale nell' evoluzione del bicameralismo inglese, in quanto è la prima istituzione che pone limiti significativi al potere della Corona e che, già nel 13° secolo impone al Sovrano un documento solenne come la Magna Charta.

Certo è, però, che l' evoluzione sociale e l' emergere della nuova classe borghese porta alla nascita di un' istituzione veramente rappresentativa, elettiva: la Camera dei Comuni. Non solo, ma nei secoli successivi proprio la prima Camera acquisisce una forza politica sempre maggiore, fino ad avere la supremazia nel sistema bicamerale britannico. Questa evoluzione è dovuta anche al progressivo allargamento del suffragio, che raggiungerà il suo apice nella norma che sancisce del suffragio universale e nell' "Act" che dà la possibilità di votare a 18 anni. Queste due tappe fondamentali sono raggiunte, rispettivamente, nel 1918 e nel 1969.

Inoltre non va dimenticato che la supremazia della Camera elettiva nel sistema inglese è anche riconosciuta formalmente nel 1911, quando alla Camera dei Comuni sono attribuite competenze *esclusive* in materia finanziaria.

In conclusione, l' esperienza inglese ci fa comprendere come sia stato importante l' apporto della seconda Camera nel sistema costituzionale. Infatti, sebbene per i motivi ora analizzati la Camera elettiva prenda gradualmente il sopravvento, ciò non toglie che il primo, grande contributo alla nascita del costituzionalismo (e non solo in Inghilterra) è offerto proprio dalla nascente seconda Camera; sono i grandi nobili laici ed ecclesiastici a porre, nel 1215, dei limiti sostanziali ad un potere regio che altrimenti sarebbe rimasto assoluto.

La Camera dei Comuni è nata solamente dopo, con l' emergere di nuovi ceti sociali; anche se oggi non si può negare che sia più importante e più influente rispetto alla Camera dei Lords, resta comunque il fatto che la seconda Camera costituisce un presidio importante nel bicameralismo inglese: essa è, infatti

⁵ Giacomo 2° regna dal 1685 al 1688.

elemento di moderazione e di prudenza. E ciò, come vedremo, non vale solo per l'Inghilterra.

1.3 L'evoluzione del parlamento in Francia

Rispetto all'evoluzione inglese, l'esperienza francese ha caratteristiche assai diverse. Mentre in Inghilterra le istituzioni hanno conosciuto una certa continuità, nonostante le due rivoluzioni seicentesche, in Francia l'esperienza parlamentare è stata di certo più movimentata.

A proposito della realtà costituzionale francese occorre fare una precisazione terminologica per sgombrare il campo dagli equivoci.

In Francia si intende (almeno per quanto riguarda l'epoca moderna pre-rivoluzionaria) per Parlamento una Corte di giustizia. L'assemblea rappresentativa è, invece, denominata *Stati Generali*. Gli Stati Generali sono formati da una sola assemblea rappresentativa della popolazione. Nell'ambito di essa sono rappresentati i 3 "Stati" della popolazione francese: Nobiltà, Alto Clero ed il cosiddetto "3° Stato", ossia la classe borghese. La tradizione francese pre-rivoluzionaria è, dunque, estranea al bicameralismo, come dimostra anche la prima costituzione della Rivoluzione, quella del 1791.

Svolta questa breve premessa ci concentriamo sull'esperienza costituzionale francese.

In Francia l'evoluzione costituzionale trova una tappa fondamentale nella rivoluzione del 1789, anche se già nei secoli precedenti esistevano delle "istituzioni-freno" al potere del Re, ossia l'assemblea rappresentativa dei vari "stati" della popolazione (gli Stati Generali) e i Parlamenti⁶. Proprio gli Stati Generali sono all'origine degli eventi rivoluzionari del 1789. La loro ultima convocazione, prima dell'89, risale addirittura al 1614. Allorché nel 1789 vengono di nuovo convocati, al loro interno il Terzo Stato (composto per lo più dai rappresentanti della borghesia) si dissocia dagli altri due ordini e si riunisce separatamente in Assemblea Nazionale. I suoi membri giurano di restare uniti fin quando avranno dato alla Francia una Costituzione.

La Costituzione (la prima tra quelle rivoluzionarie) è emanata nel 1791; essa è basata sul principio della separazione dei poteri ed è caratterizzata da una struttura monocamerale: infatti l'unico organo legislativo-rappresentativo è l'Assemblea Nazionale Legislativa, eletta su base censitaria.

⁶ Funzione molto importante dei Parlamenti francesi è quella di registrare i provvedimenti del Re. Egli invia ai Parlamenti i provvedimenti sanzionati insieme alle "lettere patenti" munite del suo sigillo. I Parlamenti devono registrare il provvedimento affinché esso possa entrare in vigore; essi, nondimeno, possono anche non registrare il provvedimento avviando un conflitto con il Sovrano, che però può imporre la registrazione attraverso il "lit de justice".

Tra il 1614 ed il 1789, essendo di fatto scomparsi gli Stati Generali, i Parlamenti si sostituiscono ad essi nel porre limiti al potere regio. Negli anni precedenti la Rivoluzione il contrasto tra Re e Parlamenti si fa aspro.

Non ci soffermiamo, in questa analisi, sulla mai applicata Costituzione del 1793: ci limitiamo a dire che essa ha tentato di realizzare una forma di governo democratica e radicale.

Conviene anche non parlare delle varie costituzioni che si sono susseguite nel periodo napoleonico, tra il 1795 ed il 1814, in quanto esse rappresentano una cesura nel *continuum* dell'esperienza costituzionale francese e non rilevano ai fini del nostro discorso.

Proprio nel 1814 è ristabilita in Francia la Monarchia. Il nuovo sovrano, Luigi 18°, concede una nuova Carta Costituzionale. Essa prevede un sistema bicamerale, simile a quello che troviamo nello Statuto Albertino.

Il Parlamento è costituito da due Camere, una elettiva (la Camera dei Deputati), l'altra di nomina regia (la Camera dei Pari). Il sistema elettorale previsto per l'elezione dei Deputati è rigidamente censitario.

La seconda Camera, quella dei Pari, è formata di membri appartenenti alla nobiltà, nominati a vita ed in numero non limitato dal Sovrano. I Pari sono ereditari. Il potere esecutivo è esercitato dal Re attraverso i Ministri.

L'evoluzione data al sistema dalla Carta del 1814 è verso una forma di governo parlamentare; infatti è stabilito che i Ministri sono responsabili, sia pure solo giuridicamente, di fronte ad entrambe le Camere (dunque di fronte al Parlamento) per tradimento o concussione.

A fronte di una evoluzione che può essere definita parlamentare, riscontriamo un bicameralismo abbastanza paritario, in quanto non vi è una grande differenza tra le due Camere. Il suffragio fortemente ristretto con cui viene eletta la Camera dei Deputati fa sì che in essa confluiscono membri appartenenti alla nobiltà ed alla grande borghesia. Se si considera che i membri della Camera dei Pari sono soltanto nobili, si può concludere che all'interno di entrambe le Camere è soprattutto la nobiltà ad essere rappresentata. La seconda Camera è di certo l'assemblea della nobiltà fedele al Re ed assume un carattere più conservatore; il Re può nominare Pari in numero illimitato e questo gli garantisce un forte sostegno. Certo anche la Camera dei Deputati ha una composizione fortemente elitaria.

Meno conservatrice appare la Costituzione del 1830. Prima di tutto essa non è concessa, ma assume la forma di *patto* tra il Sovrano ed il Costituente (il Re è Re "dei Francesi" e non più "di Francia").

In secondo luogo in essa i poteri del Re sono più limitati, il suffragio per l'elezione della prima Camera è più largo (si abbassano l'età ed il censo), la seconda Camera non è più ereditaria ed il Re nomina i Pari tra diverse categorie sociali soprattutto borghesi.

Il governo è di fatto responsabile davanti al Re ed alle Camere, non essendo stabilito con precisione se la responsabilità politica dei Ministri possa essere fatta valere nei confronti del Re o del Parlamento. E' consacrato, infatti, il carattere *parlamentare* della Monarchia. Inoltre gli ordinamenti del Re non possono sospendere l'efficacia delle leggi votate dalle camere.

L'analisi ora condotta ci permette di sostenere che in Francia, soprattutto a seguito della Costituzione del 1830 si comincia a realizzare una forma di governo parlamentare ed un bicameralismo sostanzialmente paritario. La composizione delle seconde camere è per lo più nobiliare o alto-borghese, più conservatrice.

Con la rivoluzione del 1848 si ha una vera e propria svolta nel costituzionalismo francese. Da questa data la Francia diviene, per la seconda volta, una repubblica. Nella nuova Costituzione la seconda Camera non esiste più; è bensì presente una sola Camera eletta, per di più a suffragio universale. Essa detiene il potere legislativo.

Dopo la parentesi dell' Impero di Napoleone 3°, dal 1851 al 1870, la Francia diviene (e questa volta per sempre), una repubblica.

La Terza Repubblica è consacrata dalle leggi costituzionali del 1875. Durante la Terza Repubblica torna in Francia il bicameralismo: sono presenti una Camera dei Deputati interamente eletta a suffragio universale ed un Senato anch' esso interamente elettivo, ma con criteri diversi a seconda delle diverse categorie di Senatori: 75 di essi sono eletti a vita da uno speciale organo composto di Deputati e Senatori; i rimanenti sono eletti con procedimento di secondo grado. Il Senato si rinnova per 1/3 ogni 3 anni.

Il bicameralismo sancito dalle leggi costituzionali del 1875 non è del tutto perfetto. Tuttavia l' unica differenza che sussiste tra le due Camere è quella per cui le leggi in materia finanziaria sono votate prima dalla Camera dei Deputati⁷.

Il Senato francese della Terza Repubblica (come del resto le seconde Camere in genere) assume una connotazione più conservatrice per contrastare le eventuali tendenze radicali della Camera dei Deputati.

Con le Costituzioni della Quarta e della Quinta Repubblica, rispettivamente del 1946 e del 1958, il bicameralismo si consolida e si stabilizza in una struttura in cui la seconda Camera assume la funzione di rappresentanza delle collettività locali (dipartimenti e comuni). Il Consiglio della Repubblica nella Costituzione del 1946 ed il Senato in quella del 1958 non sono più, dunque, istituzioni rappresentative della parte più alta ed aristocratica della società⁸; piuttosto esse assicurano la rappresentanza politica alle comunità territoriali in un moderno regime di decentramento amministrativo e, comunque non si deve dimenticare che il ruolo politico più importante è svolto dall' Assemblea Nazionale, la prima Camera⁹.

⁷ Si vedrà come la stessa norma è prevista anche dallo Statuto di Carlo Alberto.

⁸ Del resto sarebbe assolutamente anacronistica una seconda Camera composta di nobili al giorno d' oggi.

⁹ Ciò è testimoniato dalle stesse norme costituzionali, quali, ad esempio:

- l'art. 39 della Costituzione del 1958, che prevede che le leggi di bilancio sono presentati, in prima lettura, all' Assemblea Nazionale;
- l' art. 45 della Costituzione del 1958, che sancisce che, in caso di disaccordo tra le due assemblee, l' Assemblea Nazionale deve decidere definitivamente su un progetto di legge se la commissione mista riunita per eliminare il disaccordo tra le assemblee non ha raggiunto un accordo;
- l' art. 20 della Costituzione del 1946, che stabilisce che il Consiglio della Repubblica esamina, per il parere le proposte di legge votate dall' Assemblea Nazionale. Se il Consiglio non dà il suo parere nel tempo stabilito la legge è promulgata nel testo votato dall' Assemblea. Se il parere non è conforme l' Assemblea può decidere di rigettare anche totalmente gli emendamenti del Consiglio, decidendo definitivamente a maggioranza assoluta.

1.4 La Costituzione belga del 1831

La Costituzione del Belgio risale al 7 febbraio 1831 ed è una delle carte più ricche di significato non solo perché, insieme alle costituzioni francesi del 1814 e del 1830, ha ispirato il Consiglio di Conferenza nella preparazione dello Statuto Albertino, ma anche per il grande valore storico-politico che riveste.

La Carta del 1831, che pur con radicali modifiche è in vigore ancora oggi, è il frutto della rivoluzionaria separazione del regno belga dall' Olanda, alla quale è stato annesso nel 1815 dal Congresso di Vienna. Questa scissione ha dato un colpo davvero mortale alla dottrina del legittimismo che lo stesso Congresso ha tentato di porre come base politica per tutti i paesi europei.

La Carta del 1831 si presenta come costituzione davvero liberale e molto avanzata; a questo proposito è eloquente la disposizione contenuta nell' art. 25, secondo al quale "tutti i poteri emanano dalla nazione". Se poi consideriamo l' art. 78, ci rendiamo conto del fatto che il Re esercita il suo potere entro limiti ben precisi: "il Re ha solo i poteri che gli sono attribuiti". I diritti dei cittadini vengono menzionati e garantiti direttamente nel testo e non in una "dichiarazione dei diritti" separata.

Con riferimento agli organi rappresentativi, la Carta del 1831 stabilisce l' esistenza di 2 Camere, entrambe *elettive*.

La Camera dei Rappresentanti è eletta *direttamente* dai cittadini, mentre il Senato è costituito con un procedimento che potremmo definire misto, basato in parte sull' elezione *diretta*, in parte sulla scelta *indiretta*, in parte sulla *cooptazione*¹⁰.

E' importante sottolineare il fatto che nella Carta belga la seconda Camera è elettiva e, dunque, pienamente *rappresentativa*.

A differenza delle altre Costituzioni coeve, infatti, quella belga del 1831 prevede 2 camere *entrambe elettive* e ciò conferma il suo carattere più avanzato e maggiormente democratico.

La Carta belga del 1831 fa parte del ciclo delle costituzioni liberali ed inoltre si pone come vero e proprio *modello* per altre carte. Tra queste va certamente annoverato il nostro Statuto del 1848, che però è molto più moderato, come avremo modo di vedere.

Si è detto che la Costituzione del 1831 è in vigore ancora oggi; questo fatto fa riflettere sulla differenza notevole esistente tra l' esperienza del Belgio e quella, travagliatissima, della Francia, nella quale si sono avvicendate dal 1831 ad oggi moltissime carte fondamentali. Certo non bisogna dimenticare che la costituzione belga ha subito numerose e radicali modifiche. La prima riforma significativa risale al 1893, anno in cui viene introdotto il suffragio universale.

Tuttavia è negli anni del secondo dopoguerra che si attuano le trasformazioni più notevoli: a partire dagli anni '70 del '900 si acuisce il contrasto etnico tra le varie comunità che formano il Paese (vallone francofona, fiamminga di lingua

¹⁰ Nel paragrafo successivo si tornerà sulla carta belga del 1831 e si esporrà con maggior dovizia di particolari il sistema di elezione del Senato.

olandese e la minoritaria comunità germanofona). In particolare, con la riforma del 1993 il Belgio diventa formalmente uno stato *federale*.

Il fatto che la Costituzione attuale sia ancora quella del 1831 testimonia, da una parte la duttilità e la flessibilità della Carta stessa, ma forse ancora di più testimonia la sua grande democraticità, che le ha consentito di adattarsi ai nostri tempi.

2. IL SENATO NELLO STATUTO ALBERTINO

2.1 Governo rappresentativo, modelli costituzionali e origini storiche dello Statuto

Lo Statuto Albertino è la Costituzione della Monarchia di Savoia concessa dal Re Carlo Alberto il 4 Marzo 1848. A quella data, come è noto, l' Italia non ha ancora raggiunto l' Unità e, dunque, non esiste come Stato. Il Regno d' Italia inizierà ad esistere solo a partire dal 17 marzo 1861, dopo la seconda guerra d' Indipendenza e l' impresa dei Mille. Tuttavia l' unificazione non è ancora completata: occorrerà attendere il 1866 (terza guerra d' Indipendenza) per l' annessione del Veneto, il 1870 per la presa di Roma ed infine il 1918 per l' inserimento nel Regno del Trentino e di Trieste.

Proclamato il Regno nel 1861, lo Statuto Albertino ne diviene la Costituzione.

Lo Statuto, in quanto carta "*octroyée*", non è stato redatto da un' assemblea costituente eletta, bensì da un Consiglio di Conferenza, organo a composizione straordinaria presieduto dallo stesso Carlo Alberto.

E' significativa la data del 1848. In quest' anno, infatti, l' Europa è investita da una grande ondata rivoluzionaria originatasi in Francia e propagatasi negli altri paesi¹¹. Questa grande rivoluzione europea trova la sua origine in diversi fattori: la crisi economica del 1846-47, la richiesta di emancipazione politica, di maggiori libertà e di democrazia. Inoltre per alcuni paesi (come Germania ed Italia) la volontà di conquistare l' emancipazione politica si coniuga con la necessità di raggiungere l' unificazione e l' indipendenza nazionale.

Le rivoluzioni del '48 portano con sé una grande fioritura costituzionale, anche nella nostra penisola, tanto che nei vari Stati italiani sono concesse costituzioni: è il caso del Regno delle 2 Sicilie, della Toscana, dello Stato Pontificio e del Regno di Sardegna (dove Carlo Alberto concede lo Statuto, appunto). Tutte le Carte dell' Italia preunitaria hanno un' impronta piuttosto moderata: i modelli costituzionali sono le Carte francesi del 1814 e del 1830 e quella belga del 1831.

¹¹ Rimangono immuni dalla crisi del 1848 solamente la Gran Bretagna e la Russia, per opposte ragioni.

Nel 1848 il timore di Carlo Alberto è che, a causa del notevole sviluppo del costituzionalismo¹², gli venga imposta una Carta molto avanzata. Per prevenire questa ipotesi il Sovrano, anche su consiglio dei suoi ministri, ritiene opportuno concedere lo Statuto¹³ che, pur con modifiche, resterà in vigore fino all'armistizio dell' 8 settembre 1943, conclusione drammatica di un capitolo della seconda guerra mondiale.

Nella redazione della Carta del 1848, il Consiglio di Conferenza si ispira soprattutto alla Costituzione francese del 4 giugno 1814; essa è *concessa* dal nuovo monarca francese Luigi 18°, che sale al trono dopo la parentesi napoleonica. Come abbiamo già visto, il sistema di governo che la *Charte* del 1814 stabilisce è basato sulla centralità del Re, che, oltre ad essere l' esclusivo detentore del potere esecutivo, condivide con le Camere quello legislativo. La *Charte* stabilisce anche un sistema bicamerale, che prevede una Camera dei Pari (Camera alta), formata da un numero *illimitato* di Pari nominati dal Monarca ed una elettiva (Camera bassa) basata su un rigido e severo sistema censitario¹⁴.

Altra Costituzione che ha influenzato il Consiglio di Conferenza nella redazione dello Statuto è, come si è detto, quella belga del 1831. Essa afferma che "tutti i poteri emanano dalla Nazione" (art. 25) e che "il Re non ha altri poteri che quelli che gli attribuiscono formalmente la Costituzione e le leggi particolari emanate sulla base della Costituzione stessa" (art. 78). La rappresentanza è basata su un sistema bicamerale che prevede una Camera dei Rappresentanti eletta direttamente dai cittadini ed un Senato costituito attraverso un triplice procedimento; infatti esistono 3 categorie di senatori: una prima scelta attraverso elezione diretta; la seconda attraverso un' elezione di secondo grado. Infine, i senatori appartenenti alla terza categoria sono scelti per cooptazione tra quelli già selezionati con gli altri due sistemi.

Le Costituzioni francese e belga hanno sì influenzato lo Statuto, ma non si può non notare che esse (soprattutto quella belga) hanno un' impronta più democratica, mentre lo Statuto appare più moderato. Proprio a proposito del Senato si rifletta, infatti, sulla sua composizione nel sistema costituzionale belga: se in Francia ed in Italia la Camera alta è composta di membri di nomina regia, il Costituente belga del 1831 ha scelto un procedimento di formazione del Senato completamente elettivo.

Prima di occuparci specificamente del Senato, è opportuno soffermarsi sulla forma di governo che lo Statuto stabilisce. A questo proposito l' art. 2 dispone che "lo Stato è retto da un governo monarchico e rappresentativo (...)". L' art. 3 stabilisce che "il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere (...)". L' art. 65, infine, sancisce che "il Re nomina e revoca i suoi Ministri".

¹² Si rifletta, a tale proposito, sulle varie esperienze costituzionali di quell' epoca: quella francese del 1814, quella belga del 1831 e quella, più recente ed italiana, del Regno delle 2 Sicilie. Qui Ferdinando 2° di Borbone decide di concedere la Costituzione il 29 gennaio 1848.

¹³ Si rifletta anche sul nome di Statuto. Si preferisce questa denominazione in luogo di "Costituzione", troppo gravida di suggestioni rivoluzionarie.

¹⁴ Si pensi che, per divenire membri della Camera dei Pari occorre avere 40 anni e pagare 1000 franchi annui di imposte. Per esercitare il diritto di elettorato attivo è necessario, invece, avere 30 anni e pagare 300 franchi annui di imposte.

Se ci si riferisce a queste tre norme si dovrebbe concludere che lo Statuto non configura una forma di governo parlamentare, poiché non vi è traccia di una disposizione che stabilisca il rapporto fiduciario tra l' Esecutivo ed il Parlamento. A diversa conclusione si perviene se ci si focalizza sulla prassi costituzionale nel periodo storico attraversato dallo Statuto: essa è caratterizzata sia da momenti in cui è forte l' influenza del Re, sia da periodi di notevole peso assunto invece dal Parlamento: si può affermare che in alcune fasi della vita dello Statuto la forma di governo è stata parlamentare. Ciò è derivato anche dal fatto che, essendo lo Statuto una costituzione flessibile, esso ha saputo adattarsi alle diverse circostanze storico-politiche che hanno caratterizzato il secolo nel quale è rimasto in vigore. Inoltre l' art. 67 dello Statuto statuisce sì che "i Ministri sono responsabili", ma non specifica se tale responsabilità possa essere fatta valere nei confronti del Re o nei confronti delle Camere o, ancora, verso entrambi (in tale caso si potrebbe parlare di governo della *doppia fiducia*). *Rebus sic stantibus* rimane difficile catalogare univocamente e definitivamente la forma di governo associata allo Statuto come parlamentare o monarchico-costituzionale pura. Un fatto, però, è certo: quando nel 1852 Cavour diventa Presidente del Consiglio, grazie al "connubio"¹⁵ da lui stesso creato ed all' interpretazione dinamica data alle norme statutarie dallo stesso Cavour, il governo *tende ad assumere* una forma parlamentare.

Tuttavia il governo parlamentare di Cavour rappresenta il punto d' arrivo di una tendenza iniziata già dai primi momenti di vita dello Statuto. Infatti possiamo trovare una traccia importante della forma parlamentare allorché, il 27 luglio 1848, il gabinetto presieduto da Cesare Balbo si dimette dopo che la Camera dei Deputati ha respinto un suo emendamento al progetto di legge per l' annessione della Lombardia e delle Province Venete liberate dagli Austriaci. Questo episodio significativo costituisce un' anticipazione del rapporto di fiducia Governo-Parlamento.

Tutto ciò ci fa comprendere che sebbene lo Statuto sia, nell' intenzione del Consiglio di Conferenza, uno strumento di governo rappresentativo monarchico-costituzionale, fin dal primo momento in cui è in vigore esso ha costituito la base per la realizzazione di una forma di governo parlamentare¹⁶.

E' necessario, comunque, riflettere sul fatto che la tendenza verso il parlamentarismo non è affatto univoca; ci sono anche dei "ricorsi storici" verso un modello di governo monarchico-costituzionale puro. Infatti dopo Cavour, tra il 1861 ed il 1869 si ha una prevalenza della Corona, con conseguente soluzione extraparlamentare delle crisi di governo. Un esempio, in questo senso, è quello delle dimissioni di Marco Minghetti, imposte da Vittorio Emanuele 2° nel 1864. In quest' anno viene stipulata la "Convezione di Settembre"¹⁷ con la Francia e trasferita la capitale a Firenze. Queste due novità suscitano notevole scontento,

¹⁵ Il connubio è la "rivoluzione parlamentare" di cui Cavour è artefice. Esso si concretizza nell' accordo tra la parte più progressista della maggioranza moderata di cui Cavour stesso è leader (il "centro-destro") e la parte più moderata della sinistra democratica (il "centro-sinistro"), il cui leader è Urbano Rattazzi.

¹⁶ La "deriva parlamentare" sarà criticata, nel 1897, da Sidney Sonnino nel famoso articolo dal titolo "Torniamo allo Statuto".

¹⁷ In base alla Convenzione del settembre 1864 il governo italiano si impegna a rispettare i confini dello Stato Pontificio ed a trasferire la capitale a Firenze; la Francia ad abbandonare il Lazio con le sue truppe.

soprattutto tra i parlamentari piemontesi. La conseguenza è la destituzione di Minghetti da parte del Re, su due piedi, senza alcun intervento diretto del Parlamento.

Il contrario accade nel 1869, quando il Monarca, tenendo conto del voto di sfiducia parlamentare, accetta le dimissioni di Menabrea.

2.2 Il bicameralismo nello Statuto Albertino: ruolo e funzioni del Senato

Vediamo ora come il bicameralismo si è sviluppato nell'era statutaria; esso può essere definito "zoppo"¹⁸, ovvero imperfetto. Infatti, sebbene lo Statuto preveda un sistema nel quale la Camera dei Deputati ed il Senato sono sostanzialmente in posizione di parità, l'evoluzione porta verso una preminenza della Camera bassa sul Senato. Ciò è dovuto, da una parte, al fatto che la Camera dei Deputati ha la priorità per quanto concerne l'esame dei progetti di legge sull'imposizione dei tributi e sull'approvazione dei bilanci dello Stato (art. 10); d'altra parte è necessario considerare il progressivo allargamento del suffragio. La Sinistra storica che nel 1876 va al potere con Agostino Depretis porta avanti un programma politico con elementi importanti di democratizzazione e, nel 1882, la Camera approva la nuova legge elettorale; essa prevede che, per poter esercitare il diritto di voto occorre avere superato l'esame finale del corso elementare obbligatorio ed avere 21 anni. Il censo opera ancora come alternativa al requisito dell'istruzione, ma viene abbassato a circa la metà. Oltre alla riforma del 1882, dobbiamo considerare quella che, nel 1912, introduce il suffragio universale maschile.

Infine a partire dal 1913 anche i cattolici possono esercitare il loro diritto di elettorato attivo; proprio in quest'anno infatti viene abolito (anche se in via non ancora ufficiale) il "*non expedit*", ovvero il documento della Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici che proibisce ai cattolici di esercitare il loro diritto di voto¹⁹.

Ci troviamo, per i motivi ora esaminati, di fronte ad una situazione in cui, similmente a quanto avvenuto già nei secoli precedenti in Inghilterra, la Camera bassa, elettiva, prende il sopravvento su quella alta, di nomina regia.

La Carta del 1848 tratta specificamente del Senato dall'art. 33 all'art. 38.

Tuttavia nell'ambito dello Statuto troviamo altre disposizioni che dettano norme sulla seconda Camera. Innanzitutto, l'art. 3 inserisce il Senato nel circuito del potere legislativo, stabilendo che questo è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere.

¹⁸ V. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006, p. 7.

¹⁹ Sospeso in alcuni collegi elettorali del Nord già a partire dal 1904, il "*non expedit*" viene abrogato in via ufficiale solo in vista delle elezioni del 1919 dal papa Benedetto XV.

All' art. 10 troviamo subito una norma che sancisce una posizione di prevalenza della Camera dei Deputati nel sistema rappresentativo: i progetti di legge che hanno ad oggetto l' imposizione di tributi o l' approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato devono essere presentati prima alla Camera bassa.

La norma in esame pone subito una riflessione. Sebbene lo Statuto abbia inteso realizzare una sostanziale parità fra le due Camere, la priorità accordata dall' art. 10 alla Camera bassa nell' esame di taluni progetti di legge assicura una certa preminenza all' assemblea elettiva. In realtà la disposizione dell' art. 10 non intacca formalmente la parità fra le due assemblee e tuttavia serve in un certo senso da monito al Senato qualora esso voglia porsi in contrasto con le decisioni della Camera elettiva in materia di imposizione di tributi e di approvazione dei conti dello Stato. Il Senato, infatti, deve tenere presente che in queste materie la Camera dei Deputati gioca il ruolo più importante in quanto assemblea rappresentativa di coloro che sopportano il peso dell' imposizione tributaria. Inoltre si consideri che l' evoluzione storico-politica del Regno ha portato, come già evidenziato, ad un progressivo allargamento del suffragio elettorale, con conseguente ampliamento del peso della Camera dei Deputati.

Una norma significativa è quella contenuta nell' art. 33. Esso statuisce che il Senato è costituito da membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato. I membri della Camera alta devono aver compiuto 40 anni ed il Sovrano deve sceglierli tra gli appartenenti a 21 categorie indicate dall' art. 33 stesso. Tra queste ricordiamo, ad esempio gli Arcivescovi ed i Vescovi dello Stato²⁰, il Presidente della Camera dei Deputati, i Ministri di Stato, i Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti, gli Ufficiali Generali di terra e di mare, i membri della Regia Accademia delle Scienze, coloro che con servizi e meriti eminenti hanno illustrato la Patria e coloro che da tre anni pagano 3000 lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Inoltre, come prescritto dall' art. 34, i Principi della Famiglia Reale sono parte del Senato di pieno diritto.

Come si può intuire dall' art. 33 il Senato, nel sistema rappresentativo della Carta del 1848, è concepito come assemblea rappresentativa dei grandi nobili e notabili del Regno. Il suo carattere totalmente non elettivo e vitalizio, coniugato con l' alta statura morale, politica e culturale dei suoi membri, dovrebbe garantire prudenza e moderazione in modo da controbilanciare, così, le tendenze più democratiche della Camera dei Deputati, elettiva.

Il fatto di poter nominare Senatori in numero *non limitato* consente poi al Re ed al Governo, come vedremo più approfonditamente in seguito, di modificare secondo l' opportunità politica la maggioranza dello stesso Senato. Ciò significa che la seconda Camera può essere facilmente piegata al volere dell' Esecutivo. Un ruolo di particolare influenza è assegnato, dall' art. 35, al Presidente della seconda Camera. Esso, a differenza del Presidente della Camera dei Deputati, viene nominato direttamente dal Re e resta in carica per tutta la legislatura, anche quando le due assemblee sono chiuse. Il fatto di essere molto legato al Sovrano gli consente di giocare un ruolo politico di primissimo piano, soprattutto nei momenti di crisi.

²⁰ Si ricordi che l' art. 1 stabilisce la religione cattolica è la sola religione dello Stato. Nello Statuto è presente una notevole compenetrazione tra religione e politica.

Altra norma significativa è rappresentata dall' art. 36, il quale stabilisce che esso può essere costituito in Alta Corte di giustizia con decreto del Re. In tale caso esso non è Corpo politico. L' Alta Corte di giustizia giudica sui crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato; essa giudica, inoltre, i Ministri posti in stato d'accusa dalla Camera dei Deputati.

E' difficile non notare, in questa attribuzione del Senato, un' analogia con quanto l' ordinamento britannico prevede per la Camera dei Lords: anche essa, infatti, ha in alcuni casi compiti giudiziari in quanto funge da supremo giudice d' appello.

E' importante sottolineare che l' art. 36 statuisce che, nei casi in cui il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia *non è Corpo politico*; dunque esso non può occuparsi che degli affari giudiziari, sotto pena di nullità. Con questa disposizione lo Statuto ha inteso evitare il pericolo di una *confusione dei poteri* ed ha saggiamente precisato che il Senato-Alta Corte di Giustizia non è Corpo politico.

A proposito delle competenze giudiziarie del Senato, è bene ribadire che esse derivano dall' influenza inglese e che, sia nel caso della Camera dei Lords che in quello del Senato italiano si è ritenuto opportuno affidare competenze giudiziarie particolarmente importanti ad assemblee illuminate, composte dai migliori.

Il Senato del Regno, dunque, non è solamente un organo legislativo, ma rappresenta un consesso altamente qualificato, un elemento di saggezza e moderazione nel sistema statutario. Per converso è opportuno evidenziare che esso non può essere qualificato come organo rappresentativo a tutti gli effetti in quanto i suoi membri non sono eletti, bensì nominati dal Sovrano.

Dobbiamo comunque evidenziare il fatto che le competenze giudiziarie della seconda Camera non sono mai state concretamente attuate, neppure nei momenti drammatici del regicidio di Umberto 1° nel 1900.

L' art. 37 stabilisce che nessun senatore può essere arrestato se non in virtù di un ordine del Senato, salvo il caso di flagrante delitto. Per di più è sancito che solo il Senato è competente a giudicare dei reati imputati ai suoi membri. In questa norma si prescrive una vera immunità parlamentare per i Senatori.

Oltre queste disposizioni riguardanti la sola Camera alta, lo Statuto prevede anche norme comuni alle due Camere. Così, ad esempio, l' art. 48 dispone che le sessioni delle Camere iniziano e terminano allo stesso tempo.

L' art. 49 prevede che Senatori e Deputati giurino di essere fedeli al Re, di osservare lo Statuto e le leggi dello Stato e di esercitare le loro funzioni per il bene del Re e della Patria.

L' art. 51 sancisce che Deputati e Senatori non sono sindacabili per le opinioni da loro espresse e per i voti dati nelle Camere.

Con riferimento al procedimento di formazione delle leggi, l' art. 55 dispone che ogni progetto di legge sia preliminarmente esaminato dalle Giunte nominate da ciascuna Camera e, successivamente, dalla Camera stessa. Approvato in una Camera, il testo deve essere trasmesso all' altra per la discussione e l' approvazione; infine il progetto è presentato al Re per la sanzione. La discussione di una legge deve essere condotta articolo per articolo.

L' art. 60 stabilisce che le Camere sono le sole competenti a giudicare dei titoli di ammissione dei propri membri.

Infine l' art. 64 sancisce l' incompatibilità tra la carica di Deputato e quella di Senatore.

2.3 L' evoluzione del Senato nello Statuto Albertino e le ipotesi di riforma

Abbiamo constatato che la flessibilità della Carta del Regno d' Italia del 1848 permette di dare ad essa un' interpretazione evolutiva e dinamica, secondo le circostanze e le esigenze politiche. Ma la flessibilità dello Statuto implica anche che esso possa essere modificato o integrato attraverso la legislazione ordinaria.

L' elasticità della Carta ha fatto sì che gli uomini politici dell' epoca (Cavour soprattutto) abbiano indirizzato la forma di governo verso il parlamentarismo.

Il bicameralismo, tipico anche di altre costituzioni coeve allo Statuto, è caratterizzato dal fatto che il Senato è elemento di moderazione rispetto alle tendenze più democratiche della Camera dei Deputati; è l' istituzione che raccoglie in sé i migliori del Paese, i grandi della politica, della scienza e della cultura e proprio per questo ha potuto dare, nonostante la sua fragilità, un buon contributo a realizzare una legislazione di qualità. D' altra parte, però, esso si trova in una posizione di sostanziale debolezza rispetto alla Camera elettiva.

A dimostrazione di ciò possiamo ricordare il già citato caso delle dimissioni del governo Balbo proprio all' inizio dell' era statutaria, nel 1848. Balbo si dimette perché la Camera ha rigettato un emendamento del governo ad un disegno di legge; in questo caso la sfiducia arriva dalla sola assemblea elettiva, mentre il Senato non viene menzionato. Del resto la seconda Camera poco avrebbe potuto fare contro il governo in quanto questo sarebbe di sicuro ricorso ad un' *"infornata"*²¹ di senatori a lui favorevoli ed avrebbe superato così ogni voto contrario.

2.3.1 La nomina dei Senatori e la degenerazione delle "infornate"

La seconda Camera nel sistema statutario si presenta dunque come organismo fragile.

I suoi membri sono teoricamente indipendenti in quanto nominati a vita. Nonostante ciò abbiamo visto che, nel suo insieme, la seconda Camera non è pienamente indipendente, proprio a causa del fatto che il Sovrano può procedere alla nomina di senatori in numero non limitato con conseguente

²¹ Delle cosiddette "infornate" si dirà più approfonditamente in seguito. L' "infornata" consiste nella nomina, da parte del Sovrano con decreto controfirmato dal Ministro dell' Interno e, dal 1901, anche dal Presidente del Consiglio, di blocchi di senatori favorevoli all' esecutivo.

possibilità, per i governi, di modificare in modo ad essi favorevole gli equilibri dell' assemblea²².

Come ha scritto nel 1900 Giustino Fortunato, "se il Senato recalcitra e borbotta, ecco, per aria, la minaccia di una buona infornata". Questo significa che, nel caso in cui la Camera alta rigetti, ad esempio, un progetto di legge governativo, il Sovrano potrebbe nominare un insieme di senatori (un' "infornata", appunto) favorevoli al Governo. Così gli equilibri della composizione del Senato vengono modificati in modo che l' esecutivo possa sempre contare su una maggioranza, mentre l' opposizione risulta annullata. Non solo, ma il numero dei membri della Camera alta aumenta in modo abnorme, tanto che dal 1848 al 1892 si passa da 58 a ben 464 ed il Senato si trasforma in un organo pletorico perdendo, così, credibilità. Nella storia dello Statuto si possono contare numerosi esempi di questa pratica. Dopo aver preso il potere nel 1876 Agostino Depretis fa uso del potere di nomina regia per assicurarsi la maggioranza in un Senato sbilanciato ancora a destra. Le infornate di Depretis sortiscono un effetto positivo sul governo, anche perché i senatori della Destra sono demotivati nel loro impegno e sono spesso assenti dalle sedute²³.

La nomina di un nuovo gruppo di senatori si ha in occasione della discussione riguardante la tassa sul macinato²⁴. La Sinistra di Depretis porta avanti un programma che dà minore importanza al pareggio di bilancio; la politica finanziaria diviene meno rigorosa e si ipotizza l' abolizione della tassa sul macinato, che colpisce i più poveri. Il Senato rifiuta, in un primo momento, di abolire l' imposta sulla macinazione dei cereali, ma Depretis ricorre all' ormai ben nota prassi nominando ben 50 nuovi Senatori! La proposta di abolizione è approvata, alla fine, quando nel 1880 la Sinistra è confermata nelle elezioni.

Anche Francesco Crispi ricorre all' investitura di Senatori a lui favorevoli. Sebbene quest' uomo politico sia stato in precedenza fautore della creazione di un Senato elettivo²⁵, quando diventa capo del governo nel 1887 succedendo a Depretis, si fa artefice di un mutamento significativo dell' assetto della seconda Camera. Naturalmente questo cambiamento non può che avvenire tramite una imponente infornata: tra il 1889 ed il 1890 vengono creati 135 senatori! Tra questi spiccano alcuni importanti intellettuali (fra cui il poeta Giosue Carducci) e moltissimi notabili meridionali, di cui 26 appartenenti al Mezzogiorno continentale e 21 provenienti dalla Sicilia²⁶.

²² Cfr. art. 33 dello Statuto.

²³ L' assenteismo è un' altra piaga che affligge il Parlamento statutario ed in particolare il Senato.

²⁴ La tassa sul macinato è introdotta nel 1868 per far fronte agli enormi costi della Terza Guerra d' indipendenza (1866), che prosciugano le casse dello Stato, già impoverite dai grandi costi dell' unificazione. Poiché si tratta di una imposta sulla macinazione dei cereali essa colpisce le classi più povere, che basano la loro alimentazione su prodotti a base di cereali.

²⁵ Francesco Crispi appartiene allo schieramento parlamentare di sinistra, trovandosi di tanto in tanto d' accordo addirittura con l' estrema sinistra. Uomo dal passato mazziniano e garibaldino, muta orientamento nel momento in cui raggiunge una posizione di prestigio nell' agone politico italiano trasformandosi in un conservatore.

²⁶ E' molto significativa la presenza di senatori meridionali. La seconda Camera, infatti, costituisce per il neonato stato italiano un importante luogo di incontro e di confronto che favorisce l' integrazione della classe dirigente in un contesto di notevoli differenze e conflitti. Il meridione è la parte d' Italia che manifesta, all' indomani dell' unificazione, maggiore malessere

Un altro grande protagonista della scena politica italiana tra l' '800 e il '900, Giovanni Giolitti, fa notevole uso della nota tecnica per risolvere i suoi problemi di governo. La sua principale preoccupazione è quella di far sì che le assemblee legislative sostengano il suo gabinetto, soprattutto dopo il fallito tentativo di creare una maggioranza parlamentare attraverso la partecipazione delle forze di sinistra, Giolitti si trova in difficoltà e cerca di basarsi su maggioranze piuttosto composite. E' per questa situazione non facile che egli porta avanti una politica piuttosto spregiudicata per quanto riguarda la Camera elettiva, quella del "fare le elezioni": essa consiste nel favorire (anche con mezzi e procedure a volte discutibili), i candidati favorevoli al governo. Per quanto riguarda, invece, il Senato, a Giolitti non resta che ricorrere alla nomina di nuovi Senatori di sua fiducia²⁷.

La seconda Camera tenta di porre un argine al fenomeno sulla base di quanto sancito proprio nello Statuto. Poiché secondo l' art. 60 della Carta ogni Camera è la sola che può giudicare la validità dei titoli di ammissione dei suoi membri, anche l' investitura dei Senatori, come quella dei Deputati non è immediatamente efficace. Il Senato deve prima verificare i titoli di ammissione dei suoi membri in base al proprio regolamento interno.

Questa clausola permette un certo controllo sulle nomine fatte dal Re ed il fatto che il Senato possa anche non convalidare l' investitura in base all' art. 60 gli dà teoricamente una certa autonomia di fronte al Sovrano e di fronte all' Esecutivo. Ma ciò non è servito ad eliminare la pratica. Riflettiamo, a questo proposito, sul fatto che in base al regolamento interno del Senato la relazione della Commissione per la verifica dei titoli di ammissione è pubblica e, se favorevole all' assegnazione dell' incarico, votata per scrutinio palese; in caso di contrarietà alla nomina la relazione è votata per scrutinio segreto. Tutto ciò implica che se qualche Senatore votasse contro la relazione favorevole si esporrebbe e rischierebbe di trovarsi in conflitto con la Corona e con l' Esecutivo²⁸. Sappiamo, però, che i membri della seconda Camera sono fedeli al Re e difficilmente si metterebbero in contrasto con la sua volontà. Ne deduciamo che la negazione della convalida dei titoli rappresenta un' eccezione per una Camera alta che è considerata strettamente legata al potere regio.

Per cercare di rendere più libere le pronunce dei Senatori sulle relazioni di nomina, il 22 febbraio 1900 viene apportata una importante modifica al regolamento parlamentare della seconda Camera: è stabilito, infatti, sempre lo scrutinio segreto, sia che si tratti di relazioni favorevoli, sia che si tratti di relazioni sfavorevoli alle nomine senatoriali. Tuttavia neppure questa modifica riesce a frenare le infornate.

Riflettiamo ora su un' altra tematica importante: quella del ruolo del Re e dell' esecutivo nella nomina dei Senatori.

nei confronti dello Stato centrale. Attraverso la folta presenza di meridionali in Senato si dovrebbe, perciò, favorire l' integrazione.

²⁷ Giolitti nomina, nel suo secondo ministero (1903-1905) 72 senatori; nel suo terzo ministero (1906-1909) 84, nel quarto (1911-1914) 68.

²⁸ Si rifletta, analogamente sul fatto che, in caso di parere contrario alla nomina, la discussione e la votazione della relazione avvengono in comitato segreto: ciò consente ai Senatori di essere protetti da eventuali conflitti con la Corona.

Sappiamo che il decreto di nomina è emanato dal Re e controfirmato dal Ministro dell' Interno. Il decreto Zanardelli del 14 novembre 1901 prescrive anche la controfirma del Presidente del Consiglio e la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Ciò significa che alla nomina senatoriale concorrono le due volontà del Sovrano e del Governo; la volontà di quest' ultimo è assai importante e si esplica attraverso la controfirma. Inoltre non sono coinvolti solamente il Ministro dell' Interno ed il Presidente del Consiglio, ma anche lo stesso Consiglio dei Ministri.

L' atto di nomina dei Senatori è da qualificarsi perciò come *atto complesso*, nella formazione del quale la volontà del Governo e quello della Corona hanno egualmente peso. Non solo, ma assume importanza nell' atto anche la volontà del Senato stesso in quanto, come abbiamo avuto modo di vedere, l' investitura dei Senatori deve essere convalidata dall' assemblea. Ci si può domandare, in proposito, se la verifica dei titoli di ammissione sia sostanziale ovvero se essa si traduca in una mera verifica della legittimità dell' atto di nomina, concretizzandosi in questo caso come un' attività puramente formale. Al riguardo la dottrina dell' epoca appare divisa, ma la tesi secondo cui la complessità dell' atto dipende sia dal fatto che nel decreto regio assumono eguale peso il Re e l' esecutivo, sia dal fatto che la convalida non è solo una formalità, è minoritaria.

A parere di chi scrive appare più fondata la tesi minoritaria, in quanto il ruolo del Senato non può essere sminuito e ridotto a mera formalità. Né potrebbe valere la considerazione secondo cui, essendo il Senato la Camera più vicina al Sovrano ed alla sua Corte, sarebbe sufficiente la semplice volontà del Sovrano stesso e del suo esecutivo perché si possano creare i Senatori. La seconda Camera, infatti, sebbene sia legata al Monarca e sebbene non sia organo elettivo, conserva (o, almeno, dovrebbe conservare) una certa autonomia; altrimenti si rischierebbe di trasformare la Camera Alta in una "succursale" del potere esecutivo; il che, ovviamente, contrasta con il principio della divisione dei poteri che lo Statuto ribadisce.

Nonostante le considerazioni ora svolte, si nota, con rammarico, che la prassi ha fatto assumere ben altra direzione agli eventi; infatti, nonostante sia intervenuta la modifica al regolamento del 22 febbraio 1900, le infornate non sono state fermate ed anzi a partire dall' era fascista, come è facilmente intuibile, aumenteranno ulteriormente, come si vedrà.

Per ovviare alla situazione di fragilità e sofferenza in cui versa la seconda Camera nel sistema statutario si susseguono, già a partire dal periodo preunitario, varie prospettive di riforma.

2.3.2 Le proposte di riforma

La società del tardo '800 e della prima metà del '900 è in veloce evoluzione: essa si appresta a diventare "società di massa". Nascono e si sviluppano i movimenti operai e la struttura sociale basata sull' individualismo liberale è

progressivamente messa in discussione: cresce la domanda di democratizzazione.

In questo contesto lo Statuto appare una Carta eccessivamente moderata e tuttavia esso è una costituzione breve e soprattutto flessibile, in tutti i sensi; sarebbe in grado, dunque, di adattarsi a circostanze storico-sociali diverse. E' ovvio che anche il Senato, in questo contesto, può essere oggetto di riforme, a partire proprio dalle modalità di scelta dei suoi membri. Il primo passo per una trasformazione della seconda Camera è quello orientato a renderla un'istituzione veramente rappresentativa: la scelta dei membri non deve più venire dall'alto, dal Monarca, ma deve essere operata attraverso un sistema *elettivo*²⁹, almeno per quanto riguarda parte dell'assemblea. E' quanto si augura Cavour già nel 1848 in un articolo intitolato "La riforma del Senato" ed apparso sul giornale "Il Risorgimento".

L'illuminato uomo politico liberale è cosciente del fatto che lo Statuto opera in una società in continuo mutamento, orientata verso una progressiva democratizzazione; per di più l'unità nazionale non è ancora conseguita e si fa urgente la necessità di rendere più stabile l'edificio costituzionale di quello che sarà lo stato italiano. Il Regno riunirà in sé realtà territoriali diversissime socialmente, politicamente e culturalmente; nuovi ceti sociali si presentano sullo scenario politico. Per questi motivi è necessario ristabilire, su nuove basi, il bicameralismo ed in particolare il Senato.

Cavour è un fautore del bicameralismo e lo ritiene necessario in una società in continuo mutamento quale è quella che si sviluppa nel 19° secolo, soprattutto dopo il 1848. E' convinto della necessità, per il sistema politico-costituzionale del nascente Regno d'Italia, di una struttura bicamerale concepita in maniera che in un'assemblea (la Camera dei Deputati) "l'elemento popolare, la forza motrice predominante, mentre nell'altra l'elemento conservatore, coordinatore, eserciti una larga influenza. Respingendo l'idea dell'equilibrio, vogliamo costituire la gran macchina politica in modo che l'impulso acceleratore sia combinato con la forza moderatrice; vogliamo, accanto alla molla che spinge, il pendolo che regola e rende il moto uniforme". Il Senato deve diventare un organo davvero rappresentativo e perché ciò avvenga è necessario che i suoi membri siano elettivi.

Per quanto concerne poi il meccanismo di formazione dell'assemblea, Cavour sostiene un sistema *completamente* elettivo. Egli diffida, infatti, del procedimento consistente nella sola nomina regia (come previsto dallo Statuto), in quanto lo ritiene troppo legato ai condizionamenti del potere esecutivo: "una Camera scelta dal potere esecutivo fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato per i suoi lumi, per la sua integrità, ma non eserciterà giammai un'influenza tale da poter controbilanciare l'azione della Camera popolare. L'opinione pubblica, quella vera regina della società moderna, considererà i membri chiamati a comporla come delegati del Governo; quindi le loro deliberazioni non saranno mai repute pienamente indipendenti, e non avranno grande autorità (...). Qualunque sia la lealtà del potere esecutivo, il suo desiderio di formare un Senato popolare ed

²⁹ Si badi bene che l'elezione, comunque, non sarebbe certo a suffragio universale.

indipendente non giungerà ad altro fuorché a costituire un corpo stimato, onorato, ma privo di influenza politica”.

Per quanto concerne il metodo “misto”, ossia quello basato sulla compresenza del principio elettivo e della nomina da parte del Re, Cavour non lo stima valido. Infatti riservando al popolo la designazione dei candidati ed al Sovrano la nomina, si darebbe vita ad un “sistema bastardo” come afferma lo stesso uomo politico; un metodo di reclutamento così concepito non darebbe all’ assemblea la legittimazione popolare e del resto non le conferirebbe neppure l’ autorevolezza derivante dalla nomina da parte del monarca.

Una seconda Camera scelta per mezzo di una vera *elezione* effettuata con modalità differenti da quelle previste per l’ istituzione rappresentativa elettiva (diverse condizioni per l’ eleggibilità, variazioni dei collegi elettorali, ad esempio), sarebbe un baluardo contro le tendenze più radicali dell’ assemblea popolare e, nello stesso tempo non si trasformerebbe in una Camera dei Deputati “*doublée*”, né in un ibrido senza personalità ed autorità.

Dal dibattito intorno all’ urgenza di ricostituire il Senato su nuovi presupposti emerge anche un altro elemento significativo: la seconda Camera dovrà essere rappresentativa anche dei vari territori in cui sarà articolato lo Stato che sta per nascere.

C’ è dunque l’ esigenza di una duplice rappresentanza: dei territori e delle classi sociali più conservatrici. Tale duplicità fa assumere forse ancora di più alla Camera alta il ruolo di elemento moderatore a fronte di una Camera dei Deputati più “democratica”. Inoltre, con la rappresentanza territoriale si dà al Senato l’ importante ruolo di integrazione tra realtà territoriali differenti, fondamentale per la nascita del nuovo Stato.

L’ azione congiunta delle due Camere così concepite assicura una migliore qualità della legislazione, del dibattito politico e della rappresentanza.

La discussione sulla seconda Camera come organo rappresentativo delle collettività territoriali, cominciata già in epoca preunitaria, sembra anticipare la concezione del Senato come “Camera delle Regioni” che si svilupperà nel periodo repubblicano³⁰.

Degna di nota in questo scambio di idee è la concezione del cattolico moderato Vito D’ Ondes Reggio³¹, il quale propone, per la formazione della Camera alta, un modello simile a quello federale statunitense: 2 senatori per ogni “regione” a prescindere dalla struttura demografica. In tale maniera, secondo D’ Ondes Reggio, si riuscirebbe a dirigere uno Stato vasto e nel quale le varie realtà territoriali sono molto differenti tra loro. Non solo, ma un ordinamento così concepito sarebbe posto al riparo dalla prepotenza delle maggioranze.

La posizione portata avanti da Vito D’ Ondes Reggio è significativa in quanto tende ad eliminare, o almeno a temperare le notevoli differenze esistenti tra le varie aggregazioni territoriali del nascente stato italiano. Infatti realtà socio-politiche configgenti tra loro³² possono essere ricondotte ad unità attraverso un sistema rappresentativo che elimini la prevalenza delle aggregazioni territoriali più forti e progredite su quelle più deboli.

³⁰ L’ art. 57 della Costituzione repubblicana del 1948 sancisce che il Senato è eletto a base regionale.

³¹ V. D’ Ondes Reggio, *Introduzione ai principi delle umane società*, Genova, 1857.

³² Si rifletta sul notevole contrasto nord-sud che inizia a manifestarsi in maniera drammatica.

Una seconda Camera che porta avanti gli interessi delle varie collettività territoriali su un piano di parità può costituire una volta di più un elemento di moderazione e riflessione.

Nella fase postunitaria l' esigenza di una riforma della seconda Camera si fa ancora più pressante, soprattutto a fronte dell' esperienza negativa costituita dalle infornate³³. Inoltre occorre tenere presente il notevole e sempre maggiore mutamento della società del quale abbiamo già fatto menzione. Gran parte della dottrina sostiene il sistema elettivo su cui dovrebbe basarsi almeno in parte la scelta dei membri della seconda Camera. Di un Senato in parte elettivo ed in parte di nomina regia parla, ad esempio, Luigi Palma. Altri autori, come Andrea Guarneri, sostengono un sistema elettivo di secondo grado: Guarneri sostiene l' elezione dei membri della seconda Camera ad opera di organismi intermedi tra lo Stato e le Province (le Regioni, in pratica)³⁴.

È opportuno soffermarsi sulla posizione di Andrea Guarneri, portata avanti con grande passione civile e notevole acume politico nel piccolo volume intitolato *"Parole di un Senatore"*, dato alla stampa a Palermo nel 1886. Guarneri è assolutamente consapevole della necessità urgente di rinnovare il Senato. Tuttavia egli non crede nella possibilità di rifondarlo *ab imis*; piuttosto propone di *"restaurarlo"*. Si rende perfettamente conto di tutti i mali che affliggono l' assemblea e li espone con grande lucidità nello scritto in questione.

Il primo grave difetto che a suo avviso mina la credibilità del Senato è costituito dal fatto che i progetti di legge arrivano all' esame dell' assemblea negli ultimi giorni delle sedute, costringendo ad un' analisi affrettata ed approssimativa e, successivamente, ad un "voto quasi coatto"³⁵ il consenso dei senatori:

"la partecipazione del Senato alla redazione delle leggi è così affievolita, da ridursi il maggior numero delle volte, ed in leggi di alto rilievo, piuttosto ad una semplice registrazione (...) e l' opera del Senato si riduce per necessità di cose ad uno studio superficiale e ad un voto quasi coatto piuttosto che ad una larga e completa discussione delle cennate proposte di legge". Guarneri è persuaso che un siffatto meccanismo concentri tutto il potere legislativo nelle mani della Camera dei Deputati; non solo, ma pure l' indirizzo politico e le crisi di Governo sono interamente nelle mani di essa; realtà, questa, evidenziata anche in precedenza in questo studio.

"Il potere legislativo adunque in fatto si concentra tutto, quasi, nell' unica camera elettiva, ove le leggi hanno origine, discussione e vita".

Un secondo vizio che caratterizza l' azione del Senato è, ad avviso dell' autore, lo scarsamente ponderato esercizio della prerogativa sovrana di nomina del Presidente dell' assemblea. Sostiene Guarneri che, nonostante siano state scelte per quella carica personalità di alto livello, il Re non ha tenuto conto del fatto che non basta essere "esimio magistrato o caldo patriota" per essere anche un buon presidente del Senato. Per Guarneri occorrono "un tatto squisito ed un' ascendente personale per esercitarvi l' alta direzione".

L' illuminato senatore pone poi l' accento su un terzo inconveniente che caratterizza la seconda Camera e ne impedisce il corretto funzionamento:

³³ Abbiamo visto che la riforma del regolamento nel 1900 non risolve questo problema.

³⁴ Cfr. A. Guarneri, *Il Senato d' Italia. Parole di un Senatore*, Palermo, 1886, p.43.

³⁵ A. Guarneri, *Il Senato d' Italia. Parole di un Senatore*, Palermo, 1886, p.8.

il fatto che l' assemblea siede senza continuità, ma "a salti, a sbalzi, a periodi intermittenti, secondo l' esistenza, ben rara appo esso, di nuovi progetti di legge, o secondo il numero delle proposte di leggi già votate dall' altra Camera". La mancanza di continuità nello svolgimento del lavoro parlamentare non solo non permette un' analisi adeguata dei vari progetti di legge, ma influisce negativamente anche sulla composizione stessa del Senato:

"or dianzi a questa interruzione di lavoro è impossibile richiedere una costante presenza dei Senatori in Roma. (...) Questo stato di cose produce in fatto l' esistenza di due specie di assemblee nell' unico corpo. Un *piccolo Senato*, quasi permanente, composto di un nucleo di 60 o 70 membri (...) che si recluta precipuamente tra i Senatori residenti in Roma (...). Ed il *gran Senato*, cioè la dieta delle grandi occorrenze, che accorre in Roma una o due volte l' anno, quando una legge di alta importanza o qualche contingenza politica li appella colà. – Richiedere dai Senatori una continua assistenza alle scarse ed interrotte sedute del Senato sarebbe supporre, che essi dovrebbero o vivere oziosi in Roma, o stare a casa sempre colla valigia pronta, come tanti commessi viaggiatori politici del Regno d' Italia".

Questo stato di cose, così ben descritto dal Guarneri, evidenzia, una volta di più, la posizione di subalternità di cui la seconda Camera soffre non solo nei confronti dell' assemblea elettiva, ma dell' intero sistema costituzionale³⁶. Per risolvere tutti i problemi e le patologie che il Senato patisce è necessaria una riforma. Il Guarneri, però, non ha fiducia neppure in una Camera alta emanazione diretta o indiretta dei collegi elettorali: infatti a suo avviso un Senato così concepito si risolverebbe in una sorta di "doppione" della Camera elettiva: Guarneri stesso parla di una Camera dei Deputati "*doublée*"³⁷, la quale non avrebbe la stessa legittimazione dell' assemblea eletta dal popolo nel caso in cui sia scelta in modo indiretto dai collegi elettorali e, nello stesso tempo, non conseguirebbe la qualità di alto consesso dei "migliori" nel caso in cui sia scelta in modo diretto dal corpo elettorale. Per questi motivi secondo Guarneri, il Senato si trasformerebbe in un' assemblea *ibrida* con scarse possibilità di incidere sull' indirizzo politico.

Al fine di realizzare una vera riforma della Camera alta occorre, secondo l' autore in esame, partire da ciò che costituisce intimamente la nazione italiana: le regioni. Secondo Guarneri le regioni "offrirebbero una base più larga, un concorso più importante di capacità, e meno piccoli interessi o miserie locali a rappresentare"³⁸.

La seconda Camera dovrebbe essere dunque basata sulle regioni, similmente a quanto avviene negli Stati Uniti d' America, dove il Senato è formato da due membri per Stato, eletti dalle stesse assemblee legislative degli Stati³⁹.

³⁶In effetti il Senato non è subalterno solo nei confronti della Camera dei Deputati, ma anche dell' Esecutivo in quanto è questo che determina, insieme all' assemblea elettiva, l' indirizzo politico.

³⁷ A. Guarneri, *Il Senato d' Italia. Parole di un Senatore*, Palermo, 1886, p.35.

³⁸ A. Guarneri, *Il Senato in Italia. Parole di un Senatore*, cit. pp.37-38.

³⁹ Al riguardo occorre subito precisare che nel momento in cui Andrea Guarneri svolge le sue riflessioni i membri del Senato statunitense sono scelti dalle assemblee rappresentative degli Stati. Solo dal 1913, con il 17° emendamento alla Costituzione del 1787, i senatori sono eletti direttamente dalla popolazione dei vari Stati.

Come si è già evidenziato Guarneri non confida in una seconda Camera scelta dal popolo con elezione a doppio grado in quanto si porrebbe in concorrenza con la prima e, nello stesso tempo, in posizione di subalternità rispetto ad essa a motivo dell' elezione indiretta. Inoltre vedrebbe sminuita, anziché accresciuta la sua forza morale.

Se il Senato fosse invece costituito di membri eletti dai Consigli regionali conseguirebbe un' alta statura morale e politica e vedrebbe diminuire l' affarismo che affligge l' assemblea elettiva. Inoltre una seconda Camera regionale assicurerebbe un buon decentramento poiché darebbe forza alle regioni, modererebbe la vivacità della Camera dei Deputati e contribuirebbe ad assicurare all' Italia un vero assetto finanziario ed amministrativo.

Al contrario un Senato eletto dai consigli comunali o provinciali, o peggio, a suffragio popolare diretto, aumenterebbe l' affarismo, il clientelismo e la corruzione.

Come si può facilmente intuire, il contributo dato dal Guarneri al dibattito dottrinario sulla seconda Camera è assai importante in quanto questo autore anticipa quello che sarà il criterio ispiratore della struttura del futuro Senato della Repubblica: la scelta dei membri *su base regionale*. Certo Guarneri non è favorevole all' elezione popolare (né diretta, né indiretta) che invece è prevista (e, del resto, non poteva avvenire diversamente) dalla Costituzione Repubblicana e tuttavia egli coglie nella rappresentanza territoriale un notevole fattore di moderazione e buon decentramento, fondamentale per costruire l' edificio politico-costituzionale della nazione italiana.

Salvo posizioni più conservatrici come quella di Sonnino o di Piola⁴⁰, la maggior parte degli autori ritiene opportuno applicare l' elettività al fine di assicurare una vera rappresentatività al Senato, sia pure mantenendo il suo carattere di Camera moderata e conservatrice.

Oltre le importanti posizioni prese dalla dottrina si segnalano, a partire dagli anni 80, tentativi concreti di riformare il Senato. Il 28 giugno 1887 la Commissione presieduta dal senatore Cambray-Digny presenta un progetto di riforma basato su un sistema particolare: non elettivo, ma nello stesso tempo non completamente affidato alla libera scelta del Sovrano. 80 Senatori sarebbero investiti dal Re nell' ambito di sei categorie costituite da personalità legate agli apparati di governo. Inoltre la nomina da parte del Monarca dei restanti Senatori sarebbe preceduta dalla designazione dei candidati da parte di collegi elettorali provinciali; tali collegi sarebbero formati dagli stessi appartenenti alle categorie previste dallo Statuto. In ultima analisi il Re nominerebbe *direttamente*, senza che gli sia sottoposta alcuna designazione, solamente gli appartenenti alle classi più vicine a lui e, per questo, da lui meglio conosciute, mentre per le altre categorie il Sovrano si dovrebbe attenere alle designazioni effettuate dagli appartenenti alle categorie stesse, riuniti in collegi elettorali provinciali.

⁴⁰ Piola ritiene necessario conservare la nomina regia per i Senatori in modo da distinguere le due Camere: quella delle "maggioranze numeriche" (Camera dei Deputati) e quella delle "minoranze salienti" (il Senato). Inoltre propone che candidati senatori siano scelti da delegazioni regionali; in tal modo essi saranno espressione delle classi più alte abitanti nelle regioni. La posizione di Piola coniuga, così, rappresentanza territoriale e rappresentanza "dei migliori" (cfr. A. Piola, *L'equilibrio politico e la riforma rappresentativa in Italia*, Milano, 1881).

Questa organizzazione della scelta dei membri del Senato appare simile a quella prevista in Francia dalla Costituzione napoleonica del 1799: in essa il suffragio espresso dal popolo serve solo a compilare le *"liste de confiance"* nelle quali sono inseriti coloro che sono candidati ad essere parte del Tribunato e del Corpo Legislativo (ma anche delle altre cariche pubbliche). Il Senato ha poi il compito di scegliere per cooptazione nell'ambito delle *"liste de confiance"* coloro che faranno effettivamente parte dei due organi legislativi.

Similmente dovrebbe avvenire per la scelta dei membri del Senato italiano secondo il progetto della Commissione Cambray-Digny. Sussiste, comunque, una differenza significativa. Infatti nel progetto Cambray-Digny la designazione dei candidati non avviene sulla base del suffragio popolare come nel caso della Costituzione francese del 1799, bensì sulla base di quanto deciso dai collegi elettorali provinciali di cui fanno parte i membri delle stesse categorie che saranno rappresentate nel Senato. Ciò dovrebbe fare della seconda Camera un organismo illuminato, ma non scelto direttamente (ma neppure indirettamente) dal popolo.

La Commissione si avvale anche del notevole contributo del Senatore Alfieri di Sostegno, il quale si ispira al modello spagnolo, che contempera la nomina regia e vitalizia con il criterio elettivo. In particolare si precisa che la metà dell'assemblea sarebbe scelta dal Monarca e l'altra metà sarebbe elettiva e rinnovata ogni 5 anni. Tuttavia entrambe le classi di Senatori sarebbero scelte sulla base del sistema delle categorie.

Il progetto elaborato dalla Commissione Cambray-Digny cerca di contemperare due criteri di reclutamento dei membri della seconda Camera che fanno riferimento alle due caratteristiche fondamentali dell'assemblea stessa: in base allo spirito dello Statuto, il Senato si presenta da una parte come l'istituzione formata dai grandi notabili del Regno, fedeli al Sovrano e perciò da questi nominati; d'altro canto la seconda Camera è anche istituzione "rappresentativa" delle classi più elevate, dei grandi interessi e delle forze vive della Nazione. Esso ha alla sua base le categorie più qualificate dello Stato da molteplici punti di vista: politico, culturale ed economico. In questo contesto non è più sufficiente il solo criterio di reclutamento basato sulla scelta del Monarca; è necessario che anche le grandi forze della Nazione siano determinanti nella scelta dei membri della seconda Camera.

La Commissione suggerisce così di adottare un metodo di composizione "misto" ed inoltre propone di ridefinire il sistema delle categorie previste dall'art. 33 della Costituzione.

Il progetto Cambray-Digny ha sicuramente il pregio di tentare di evitare l'abuso delle infornate e l'arbitrio degli esecutivi, ma rischia di fare della Camera alta un'istituzione autoreferenziale, anche se in teoria illuminata. Per di più l'assenza di una scelta veramente elettiva si pone in netto contrasto con il progresso della società, che domanda sempre più democratizzazione. Non bisogna dimenticare, poi, che il progetto della Commissione incontra notevole diffidenza, quando non addirittura ostilità, da parte di un'assemblea poco disposta ad avallare una modificazione così sostanziale alla sua composizione, che ne minerebbe i privilegi. Proprio per questi motivi, il progetto non ha seguito nell'assemblea e resta quindi un'iniziativa privata (in tale forma, infatti, si riunisce la Commissione) senza alcuna concretizzazione.

Dopo il tentativo operato da Cambray-Digny un' altra Commissione di studio (Commissione Saredo) presenta il suo progetto il 18 dicembre 1892. Essa riprende, con modificazioni, il progetto Cambray-Digny del 1887 e stabilisce un criterio di scelta dei candidati attraverso elezioni di secondo grado che sarebbero effettuate da speciali collegi di elettori. Punto importante del tentativo di riforma iniziato nel 1892 è la fissazione di un tetto al numero dei senatori che l' esecutivo può nominare, che consente di porre un freno alle infornate. A questo proposito il progetto prevede non solo che le candidature siano proposte limitatamente ad alcune delle categorie di cui all' art. 33, ma anche che per ogni classe sia fissato un numero *limitato* di candidati nominabili. Ad esempio è stabilito che per quanto concerne la terza categoria, quella dei Deputati, non si possano designare più di 115 candidati: ciò consente di evitare che i Deputati esercitino un' influenza troppo grande in un' assemblea diversa, per temperamento, regole di funzionamento e stile, da quella elettiva.

Il progetto Saredo prevede anche tra l' altro, la compilazione, a cura della presidenza del Senato, di un elenco dei Senatori in attività che dovrebbe servire da guida per le successive nomine.

Nonostante le innovazioni proposte, anche la Commissione Saredo non ha portato a nulla per la mancanza di volontà da parte della stessa assemblea vitalizia, che con i suoi membri più conservatori lascia cadere il progetto. Questo stato di cose è ben espresso dalle parole pronunciate dal Senatore Vitelleschi nel giugno 1894: egli si mostra disposto a rimandare la discussione sul progetto "assai più in là della fine di giugno (...) così non ci sarà nessuno e la cosa finirà".

Come appare evidente, i tentativi di rifondare il Senato su nuove basi, sebbene siano meritori, non hanno sortito gli effetti sperati, tanto che la pratica della nomina indiscriminata di nuovi membri persiste anche nell' epoca giolittiana.

La volontà ed i tentativi di emendare la seconda Camera, però, non si esauriscono. Si avverte in maniera sempre più urgente la necessità di dare un nuovo fondamento alla Camera alta. La società di massa richiede una sempre maggiore rappresentatività e si comprende che un Senato composto solo di membri nominati e non eletti non è più adatto ad un sistema che si avvia verso una democrazia compiuta. Inoltre emerge con forza la necessità di coniugare la rappresentanza politica con quella degli interessi delle varie categorie sociali.

Nel 1910 si costituisce una nuova Commissione per modificare il sistema di formazione della Camera alta. Essa è presieduta dal senatore Finali. La proposta della Commissione prevede che la Camera alta sia formata in parte da membri nominati dal Governo tra gli appartenenti a determinate categorie: funzionari dello Stato, rappresentanze locali e benemerenze nazionali; in parte l' assemblea sarebbe formata di eminenti personalità del mondo accademico e della cultura designati dai corpi accademici di appartenenza; infine ci sarebbe un terzo gruppo di Senatori *elettivi* scelti tra gli ex Deputati ed i cittadini con alto censo nell' ambito di collegi interprovinciali. Gli appartenenti a quest' ultimo gruppo dovrebbero essere in grado di rappresentare gli interessi economici della categoria della quale fanno parte. Il tentativo del 1910 rappresenta così, ancora una volta, la volontà di dare una nuova base al Senato, coniugando la nomina governativa al principio dell' elettività e dando importanza alla rappresentanza degli interessi. E' chiaro, comunque, che il principio dell'

elettività non si traduce in suffragio universale⁴¹ e ciò è tanto più vero per la Camera alta, l'istituzione rappresentativa dei migliori e delle classi più elevate del Regno.

Dopo la prima guerra mondiale, nel 1919, si verifica un altro tentativo di riforma. E' significativo notare che proprio nell'anno 1919 è modificato il sistema elettorale della Camera dei Deputati: in luogo del collegio uninominale fino ad allora in vigore viene introdotto il sistema proporzionale. Nel novembre 1919 si svolgono le prime elezioni con la nuova legge elettorale. Il risultato premia notevolmente i due emergenti partiti di massa: quello socialista che conquista 1.800.000 voti e 156 seggi (il triplo di quelli del 1913); quello popolare prende 1.160.000 voti e 100 seggi. La consultazione elettorale del 1919 manifesta la grave crisi e la perdita di credibilità che travolgono la classe dirigente liberale. In questo contesto storico-politico ci si rende sempre più conto della necessità di dare un nuovo fondamento alle istituzioni politiche in crisi. L'esigenza di riformare la seconda Camera rendendola più "democratica" e capace di rispondere alle sfide della società di massa si fa sempre più pressante e, con la grande affermazione dei partiti di massa, la soddisfazione di essa diviene inderogabile.

Le prospettive di riforma del 1919 sono affidate, ancora una volta, ad una Commissione. Essa è presieduta da Tittoni. La proposta contenuta nella relazione finale prevede un'assemblea costituita da 360 membri (esclusi i principi della Casa Reale che ne fanno parte di diritto). Tra questi, 60 sarebbero nominati a vita dal Re, che li sceglierebbe tra gli appartenenti a 17 categorie; 60 sarebbero eletti dal Senato stesso per 9 anni sulla base di 37 categorie (le 17 precedenti più altre 20); altri 60 sarebbero eletti per 12 anni dalla Camera dei Deputati fra Deputati ed ex Deputati. I restanti 180 Senatori sarebbero *eletti* a suffragio indiretto da appositi collegi elettorali regionali composti da tutte le categorie (eccetto i benemeriti verso la patria e gli illustri nei campi delle lettere, delle scienze, delle arti e delle industrie), dai consiglieri provinciali, dai delegati dei consigli comunali e dai sindaci di comuni con più di 30.000 abitanti. Inoltre farebbero parte dei collegi elettorali anche i presidenti e i consiglieri di associazioni ed enti provinciali.

Nonostante questo documento sia convertito in progetto di legge, la riforma non va in porto. E' stato questo l'ultimo tentativo, fallito ancora una volta, di rifondare la seconda Camera ed il bicameralismo italiano in epoca liberale.

2.3.3 Le "riforme" del Senato operate dal Fascismo

Dal 1922, come è ben noto, il regime fascista si instaura in Italia; di fronte al completo stravolgimento del sistema statutario che esso opera, la costituzione del 1848 (che, si ricorda, è flessibile) sopravvive ancora e lo stesso Senato è lasciato in vita. Le modifiche operate dal Fascismo si concentrano

⁴¹ Si ricorda che il suffragio veramente universale arriverà solo nel 1946.

comprensibilmente sulla Camera elettiva, anche se il primo programma dei Fasci di combattimento prevede l'abolizione del Senato.

Nel 1923 è introdotta una prima riforma del sistema elettorale per la Camera dei Deputati, attraverso la legge n. 2444 del 18 novembre. In base a tale normativa la lista che ottiene la maggioranza dei voti (ma non meno del 25%) conquista addirittura 2/3 dei seggi! Il restante 1/3 è ripartito su base proporzionale tra le varie liste di opposizione. L'abnorme premio elettorale stabilito dalla legge n. 2444 dovrebbe servire a consolidare la maggioranza fascista nella Camera elettiva. Infatti nelle elezioni del 6 aprile 1924 il partito fascista ottiene una vittoria clamorosa conquistando il 65% dei voti e più di 3/4 dei seggi!

Dopo la svolta del 3 gennaio 1925⁴² il Fascismo si avvia a diventare una dittatura a viso aperto ed il progressivo scardinamento del sistema costituzionale su cui si è basato lo stato liberale prosegue con la legge del 24 dicembre 1925, n. 2263, la quale stabilisce che nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno delle Camere senza l'adesione del Governo e sancisce anche che il Re nomina e revoca il governo. Quest'ultimo, poi, risponde verso il Sovrano dell'indirizzo politico generale. Le due norme ora menzionate pongono in modo netto ed esplicito il governo in posizione di preminenza sulle istituzioni rappresentative; la seconda, in particolare, annulla esplicitamente ogni tentativo di instaurare un rapporto fiduciario tra il governo ed il parlamento. Ciò che lo Statuto ha lasciato in sospeso viene in tal modo stabilito apertamente da una legge ordinaria che toglie ogni possibilità di interpretazione in senso parlamentare dello Statuto stesso. D'altro canto ciò è perfettamente possibile, dato il carattere flessibile della Carta del 1848.

Un ulteriore e molto significativo passo avanti nella "fascistizzazione" del diritto costituzionale è compiuto dalla legge elettorale del 17 maggio 1928, n. 1019, la quale statuisce che la scelta dei candidati è operata dai rappresentanti delle associazioni di categoria. Essi compilano una lista dei candidati che successivamente viene approvata dal Gran Consiglio del Fascismo, sicché i cittadini non sono più chiamati a scegliere i candidati, ma ad approvare (o disapprovare) in blocco, con un "sì" o con un "no" la lista già preparata.

Il punto di arrivo del sistema costituzionale fascista si ha, però, con la legge n. 129 del 19 gennaio 1939, che *abolisce* la Camera dei Deputati e la sostituisce con una Camera non più elettiva, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. I suoi membri sono proclamati dall'alto.

Dall'analisi ora condotta appare chiaro che lo smantellamento dello stato liberale operato dal Fascismo a Statuto vigente colpisce quasi esclusivamente la prima Camera, quella elettiva. E' questa, del resto, che potrebbe provocare più problemi ed intralci alla dittatura del governo mussoliniano. La seconda Camera, non essendo elettiva, non viene quasi toccata dal nuovo sistema, se si eccettua il tentativo operato dal primo programma dei Fasci di combattimento e presto abbandonato⁴³.

⁴² In questo giorno Mussolini tiene un celebre discorso alla Camera in cui, abbandonando ogni parvenza di legalità, sostiene tra l'altro che il governo ha la forza per stroncare ogni opposizione. Seguono, nei giorni successivi, ondate di arresti, perquisizioni e controlli nei confronti dei membri dei partiti di opposizione.

⁴³ Ricordiamo che il primo programma dei Fasci di combattimento prevede l'abolizione del Senato.

Che cosa avviene, dunque, del Senato durante il ventennio?

Non è possibile dare una risposta univoca e definitiva a questa domanda e ci sono diverse considerazioni da svolgere.

Sulla base del discorso finora portato avanti appare chiaro che il Senato è un organismo fragile e spesso irrilevante nella dialettica costituzionale. Proprio per questo il Fascismo, pur non avendo alcuna stima o considerazione per la seconda Camera, non l'ha abolita. Non solo, ma le infornate sono proseguite ed anzi sono addirittura aumentate.

D'altro canto bisogna però riflettere sul fatto che la seconda Camera è l'istituzione più legata alla Monarchia in quanto composta da membri nominati dal Sovrano. La Corona conserva anche durante il ventennio fascista una certa autonomia dal regime, anche se non si contrappone mai ad esso. Dunque il Senato Regio mantiene anch'esso la sua caratteristica di istituzione rappresentativa dei grandi notabili del Regno, anche perché il regime fascista non ha potuto epurarlo a motivo della carica vitalizia dei Senatori. Per questo continuano a far parte dell'assemblea anche Senatori ribelli che si oppongono al regime. Inoltre dobbiamo considerare che per quanto riguarda le nomine ed in particolare nella scelta degli uffici di presidenza è necessario anche il gradimento del Re⁴⁴.

A fronte di tutto ciò non va però dimenticato che Mussolini, tra il 1922 ed il 1924 procede ad una grande infornata e fa nominare ben 70 senatori nuovi.

Parlando del Senato in epoca fascista non va poi sottaciuto il fondamentale ruolo di opposizione al regime nel periodo terminale della parabola fascista. Non solo, ma la seconda Camera diviene un importante centro organizzativo dell'opposizione a Mussolini. Ancora una volta la Camera alta, in quanto istituto profondamente legato alla Corona, manifesta la sua autonomia e addirittura la sua opposizione al Fascismo, come è dimostrato dai dibattiti condotti dal Senato in sede di Commissioni nel maggio 1943. In questo periodo si registrano pressanti critiche al regime per sia per quanto concerne lo stato di previsione delle spese militari, sia con riferimento alla difficile situazione interna dopo gli scioperi del marzo precedente. Nell'assemblea del Senato viene continuamente invocato l'intervento del Sovrano nei confronti di un regime che ha portato l'Italia al disastro.

Il 25 luglio 1943 cade il Fascismo. Da quel giorno la situazione costituzionale italiana muta ed inizia un periodo di grande incertezza e confusione. Il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 sancisce la convocazione di una Assemblea Costituente per "deliberare la nuova Costituzione dello Stato" e per decidere sulle "forme istituzionali" (Monarchia o Repubblica).

Com'è noto, il 2 giugno 1946 è scelta con referendum la forma di Stato repubblicana ed è eletta l'Assemblea Costituente.

Nel periodo compreso tra la caduta del Fascismo (25/7/1943) e l'entrata in vigore della nuova Costituzione Repubblicana (1/1/1948) non esiste più un Parlamento in grado di funzionare: il 2 agosto 1943, infatti, un decreto-legge (il n. 705) stabilisce che la Camera dei Fasci e delle Corporazioni è sciolta. Lo stesso decreto-legge preannuncia poi l'elezione di una nuova Camera dei Deputati da effettuarsi entro 4 mesi dalla cessazione dello stato di guerra; tale

⁴⁴ Si ricorda, però, che con la legge del 17 maggio 1928, n. 1019, il regime toglie al Senato la facoltà di designare al Re la persona del suo presidente.

norma viene in seguito abrogata dal decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, il quale statuisce che, in luogo della nuova Camera dei Deputati, si deve convocare un' Assemblée Costituente per deliberare la nuova Costituzione.

Per quanto concerne il Senato, esso continua ad esistere, ma si trova in stato di *quiescenza*. La seconda Camera finisce di svolgere le sue funzioni solamente alla vigilia della prima seduta dell' Assemblée Costituente e viene da questa abolito con la legge costituzionale 3 novembre 1947, n. 8.

E' significativo il fatto che le norme statuarie sono state rispettate fino agli ultimi momenti di vita dello Statuto ed in una situazione difficile ed incerta. Infatti per quanto riguarda la Camera dei Fasci e delle Corporazioni notiamo che il Re l' ha sciolta esercitando così un potere attribuitogli dallo Statuto. Per di più è rispettato il termine di 4 mesi per la convocazione di una nuova Camera previsto dall' art. 9 della Carta del 1848. Inoltre, il fatto che il Senato sia in stato di quiescenza rispetta la norma dell' art. 48 dello Statuto, che prescrive che le sedute delle due Camere iniziano e terminano nello stesso tempo e sancisce anche l' illegalità delle riunioni di ogni Camera al di fuori del tempo delle riunioni dell' altra e la conseguente nullità degli atti della sessione illegale.

Il Senato del Regno cessa così di esistere alla fine del 1947, alcune settimane prima dell' entrata in vigore della Costituzione repubblicana. I suoi membri, tuttavia, possono essere scelti come membri del nuovo Senato repubblicano in base alla III disposizione transitoria e finale della Costituzione del 1948⁴⁵.

⁴⁵ In base alla terza disposizione transitoria e finale, per la prima composizione del Senato repubblicano i Senatori possono essere scelti, tra l' altro, tra i membri del disciolto Senato (regio) e tra i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale.

3. Conclusioni

Abbiamo visto che lo Statuto Albertino del 1848, grazie alla sua flessibilità, permette l'instaurazione di una forma di governo parlamentare nel neonato stato italiano. Ciò avviene anche grazie alla lungimiranza di uomini politici come Cavour, che interpretano la Carta del 1848 in maniera dinamica e funzionale alle esigenze del parlamentarismo e di una società in continuo mutamento.

La tendenza verso la realizzazione di una forma di governo parlamentare si coniuga con una struttura bicamerale. La concorrenza di questi due fattori porta, tuttavia, ad un bicameralismo non paritario, sebbene lo Statuto tenti di mantenere le due assemblee rappresentative su un piano di uguaglianza.

Senza dubbio la Camera dei Deputati, elettiva, assume una posizione di preminenza rispetto al Senato di nomina regia in quanto la forma di governo tendenzialmente parlamentare che si sviluppa nel periodo statutario è basata sul circuito fiduciario governo-Camera dei Deputati. Il Senato, infatti, non fa crisi; ciò significa che un suo voto contrario non implica le dimissioni dell'esecutivo.

La seconda Camera ha una duplice connotazione: da una parte è l'istituzione rappresentativa delle classi sociali più alte; costituisce un elemento di moderazione per compensare le eventuali tendenze radicali della Camera elettiva e può dare un buon contributo per rendere migliore e più ponderata la legislazione. D'altra parte, però, appare chiaro che è forse l'istituzione più fragile e meno autonoma del sistema costituzionale dello Statuto, nonostante i suoi membri siano formalmente indipendenti in quanto nominati *a vita*.

L'elemento che ha maggiormente indebolito la seconda Camera è costituito dalle "infortate" di cui abbiamo ampiamente trattato. A questo proposito il fatto che lo Statuto (art. 33) stabilisca che il Sovrano può nominare Senatori *in numero non limitato* gioca un ruolo fondamentale: senza questa norma le infortate non sarebbero state possibili, o si sarebbero verificate in modo più contenuto e meno dannoso per l'intero sistema costituzionale. La ben nota prassi ampiamente esaminata nel corso di questo studio costituisce davvero un grave danno non soltanto per il Senato che a causa di essa non ha alcuna voce in capitolo nella dialettica politico-costituzionale, ma per l'intero sistema statutario. Infatti l'intero circuito della dialettica politica si svolge solamente tra Sovrano, Governo e Camera dei Deputati e la seconda Camera viene privata del suo ruolo moderatore ed anche della possibilità di contribuire alla determinazione dell'indirizzo politico-legislativo. Tutto il sistema della rappresentanza è basato sulla Camera elettiva e del resto ciò è in qualche modo comprensibile, dato che la seconda Camera, non essendo eletta, non può essere qualificata completamente come rappresentativa.

In effetti in una società complessa che tende a diventare sempre più società di massa è logico che il ruolo politico più importante spetti alla Camera elettiva, istituzione veramente rappresentativa della nazione.

Non a caso molti tra i più illustri protagonisti della politica italiana nel periodo statutario avvertono la necessità di riformare il Senato rendendolo, almeno in

parte, elettivo. L' esempio più significativo in proposito è fornito dal Cavour. Sebbene abbia una formazione politica ed una cultura liberale, questo illuminato uomo politico intuisce e comprende i grandi mutamenti che caratterizzano la società italiana nel corso del 19° secolo: una società che tende a diventare di massa esige anche una progressiva democratizzazione ed una maggiore partecipazione di settori sempre più ampi. Ciò è possibile soltanto attraverso una più larga rappresentanza dei vari ceti sociali.

E' proprio per questi motivi che il Cavour, nell' articolo scritto sul giornale "Il Risorgimento" ed intitolato "La riforma del Senato", esprime il suo favore per rifondare su nuove basi la Camera alta; in particolare, lo abbiamo visto, egli auspica la formazione di nuove regole per il reclutamento dei membri della seconda Camera.

Proprio a partire dall' esempio del Cavour si succedono nel dibattito politico varie ipotesi di riforma delle norme statutarie riguardanti il Senato; le prospettive per una revisione delle regole sulla seconda Camera, inoltre, si sono trasformate in progetti concreti che sono stati oggetto di studio di importanti Commissioni (tra le quali ricordiamo quella presieduta dal senatore Cambray-Digny del 1887 e quella presieduta da Tittoni del 1919).

Sfortunatamente però ogni tentativo di riforma, in epoca liberale e dopo la Prima Guerra Mondiale, fallisce.

Probabilmente ciò avviene per mancanza di volontà politica. Può giovare, infatti, mantenere il Senato in "stato di minorità" rispetto alla Camera dei Deputati e rispetto all' Esecutivo e riempirlo di tanto in tanto con nuovi Senatori favorevoli alle maggioranze governative. In tal modo si può mantenere formalmente un' istituzione moderatrice ed "aristocratica" che però in sostanza non è in grado di esercitare pienamente ed autonomamente il suo ruolo di contrapposizione alle tendenze più democratiche della Camera bassa. In altri termini viene fatta salva la formalità costituzionale della Camera alta elemento moderatore anche se essa non svolge una funzione sostanziale.

Ci si potrebbe chiedere a questo punto il motivo per cui il Costituente statuario (il Consiglio di Conferenza) abbia deciso di stabilire un sistema bicamerale. Per rispondere a questo interrogativo si deve ricordare che lo Statuto Albertino è nato sulla base di modelli costituzionali quali la Carta francese del 1814 e quella belga del 1831; entrambi questi modelli prevedono una struttura bicamerale con una Camera bassa elettiva ed una alta, che nel caso della carta francese è di nomina regia. Il bicameralismo rappresenta dunque una *necessità costituzionale*⁴⁶. I sistemi politico-sociali dell' epoca esigono, infatti, una struttura basata su *due* assemblee rappresentative. Per questi motivi lo Statuto del 1848 stabilisce il bicameralismo.

Tuttavia, nonostante questa prevalenza dell' opzione bicamerale non mancano, anche nell' epoca del costituzionalismo classico, voci contrarie: ad esempio Sieyes, all' epoca della Rivoluzione francese formula il suo "paradosso": secondo Sieyes il bicameralismo è autentico solamente se esiste una precisa distinzione di ruoli tra le 2 assemblee che faccia sì che esse abbiano una identità forte. Un tale stato di cose, però, porterebbe a conflitti insanabili tra le istituzioni rappresentative. Per evitare il contrasto si dovrebbe optare per un

⁴⁶ A questo proposito ricordiamo che l' archetipo di tutti i sistemi parlamentari, quello inglese, nasce *per necessità storica* bicamerale.

sistema bicamerale in cui non ci sia grande distinzione tra i 2 consessi; ma in tal caso, avverte Sieyes, la seconda Camera non sarebbe altro che un inutile doppione.

Questa seconda situazione è probabilmente quella che si verifica con riferimento alle varie esperienze di bicamerali del '700 e dell' '800, in quanto non si sono avuti conflitti insanabili; certo, la contrapposizione tra le istituzioni rappresentative c'è stata, ma non si è mai arrivati a punti di rottura irreversibili. Dunque in base al paradosso di Sieyes dovremmo concludere che il Senato sia un inutile doppione della Camera elettiva?

Ad avviso di chi scrive si devono tenere presenti tutti i limiti ed i difetti del Senato; però sarebbe davvero ingeneroso bocciare senza appello l'esperienza della seconda camera e liquidarla come un inutile doppione. Infatti a mio avviso il Senato ha dato, nonostante tutto, un apporto alla buona legislazione ed ha costituito un elemento di moderazione ed un antidoto al possibile radicalismo dell'assemblea elettiva.

Tuttavia, dietro questi lati abbastanza positivi, quello che si percepisce maggiormente nell'analisi sulla seconda camera nello Statuto Albertino è il grave deficit di rappresentatività. A mio avviso la gran parte dei problemi della Camera alta derivano da qui. Un'assemblea interamente composta di membri investiti dal Sovrano si potrebbe giustificare fino all'avvento della società di massa; dopo questo avvenimento capitale, che peraltro si verifica in modo progressivo, dovrebbe essere chiaro a tutti che è necessaria una seria modifica della seconda Camera.

E infatti non mancano, come abbiamo visto, tentativi anche meritori di trasformare il Senato in Camera elettiva o parzialmente elettiva.

Il fallimento di tutti i tentativi di riforma è da ascrivere alla mancanza di una chiara volontà politica, soprattutto da parte degli stessi Senatori, che avendo paura di perdere i loro privilegi, si mostrano sordi e riluttanti ad ogni ipotesi di cambiamento.

Se si fosse riusciti a rendere la Camera alta elettiva, almeno in parte e magari anche attraverso un procedimento di secondo grado, le si sarebbe data nuova dignità, maggior prestigio, più autorevolezza e, soprattutto, la si sarebbe messa nelle condizioni di porsi come protagonista importante ed influente della scena politica italiana.

Inoltre il Senato avrebbe potuto svolgere il suo ruolo, quello di elemento moderatore.

Ciò che si può trarre alla conclusione di questa analisi è che si sono perse notevoli occasioni di rinnovamento del sistema statutario. Sarebbe bastato poco, perché la nostra Carta del 1848 avrebbe permesso, grazie alla sua flessibilità, un mutamento sostanziale del bicameralismo; il Senato avrebbe potuto distinguersi dalla Camera magari semplicemente attraverso una diversa strutturazione dei collegi elettorali, oppure con la previsione di diversi requisiti per l'elettorato attivo e passivo.

Tutto ciò è stato dibattuto e pensato, ma non si è mai andati all'atto pratico e così il Senato regio è rimasto tale, senza la possibilità di divenire rappresentativo.

Tuttavia occorre segnalare una piccola nota positiva alla conclusione del nostro discorso: la Camera alta, pur tenuta in nessun conto durante il ventennio

fascista, proprio nei momenti finali e più drammatici di questo periodo, ha saputo trasformarsi in centro vitale ed organizzativo di opposizione al regime ed ha così contribuito a gettare le fondamenta del nuovo ordinamento repubblicano e democratico del nostro Paese.

BIBLIOGRAFIA

BISCARETTI DI RUFFIA (P.), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. I, Milano, 1994.

BISCARETTI DI RUFFIA (P.), “Statuto Albertino”, voce tratta dall’ *Enciclopedia del diritto Giuffrè*, vol. XLIII Milano, 1990.

BONFIGLIO (S.), *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006.

CIAURRO (L.) (a cura di), *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, 1996.

CORCIULO (M.S.), *Guida al Parlamento italiano*, Napoli, 1998.

D’ AGOSTINO (G.) (a cura di), G. D’ AGOSTINO, A. MATTOZZI, G. MOLA, G. DE SIMONE, L. GONZALES ANTON, R. VIGILANTE, M. MANDOLINI, P. CRAVERI, M.S. CORCIULO, A. MATTONE, V. SCIUTI RUSSI, *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli, 1994.

DE VERGOTTINI (G.), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2004.

GIARDINA (A.), SABBATUCCI (G.), VIDOTTO (V.), *Manuale di storia* vol. III, l’ età contemporanea, Bari, 1992.

GHISALBERTI (C.), *Storia costituzionale d’ Italia 1848-1994*, Roma-Bari, 2002.

GHISALBERTI (C.), “Costituzionalismo”, voce tratta dall’ *Enciclopedia del diritto Giuffrè*, vol. XI, Milano, 1962.

GUARNERI (A.), *Il Senato d’ Italia. Parole di un Senatore*, Palermo, 1886.

LANCIOTTI (M.E.), *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993

MACK SMITH (D.), *Storia d' Italia 1861-1969*, Bari, 1978.

MARONGIU (A.), *Lo Stato moderno*, Roma, 1997.

MARONGIU, "Parlamento" (storia), voce tratta dall' *Enciclopedia del diritto Giuffr *, vol. XXXI, Milano, 1981.

MARTUCCI (R.), *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Roma, 2002.

MORBIDELLI (G.), PEGORARO (L.), REPOSO (A.), VOLPI (M.), *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995.

MORBIDELLI (G.), PEGORARO (L.), REPOSO (A.), VOLPI (M.), *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004.

MORTATI (C.), *Le forme di governo*, Padova, 1973.

PALADIN (L.), "Fascismo" (diritto costituzionale), voce tratta dall' *Enciclopedia del diritto Giuffr *, vol. XVI, 1967.

REBUFFA (G.), *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003.

VILLARI (R.), *Storia medievale*, Bari, 1982.