

Un regolamento per il Senato dell'Italia unita

di Eduardo Gianfrancesco*

1. Lo statuto del Regno ed il regolamento del Senato

La prospettiva d'indagine che ho prescelto, in quanto studioso di diritto costituzionale, è quella dell'esame del regolamento parlamentare, ovvero della fonte di autonomia per eccellenza della Camera di un Parlamento. In questa sede verrà in rilievo il regolamento del Senato nella transizione tra il regolamento sabauda del 1850 (l'ultimo, quindi, del Senato subalpino) ed il primo regolamento che regge le sorti del Senato italiano: quello del 1861.

Anche per questi due atti valgono le considerazioni in più occasioni svolte dagli storici delle istituzioni parlamentari, ovvero la scarsa conoscenza delle vicende del Senato subalpino e, in termini più ampi, del Senato regio [*Levra, 45 ed ivi ulteriori richiami*]. Si tratta di un atteggiamento che ha condotto, in più di un'occasione, a posizioni abbastanza liquidatorie o semplificatorie del ruolo del Senato nel sistema costituzionale dello Statuto. Alcune espressioni sintomatiche di questo atteggiamento sono ben note: "gli invalidi della Costituzione" di Antonetti; le "infortate" come metodo di composizione del Senato [*per tutti, cfr. Bonfiglio, 12*]; infine, quello che, secondo chi scrive, è il giudizio più perfido, più penetrante, espresso dallo stesso Cavour: «Ma che cos'è poi tutto sommato questo Senato che è stato costituito dallo Statuto? È un Consiglio di Stato perfezionato» (ovviamente, per Consiglio di Stato Cavour intendeva il vecchio Consiglio di Stato del 1717, istituito da Vittorio Amedeo II, un *consilium regis* congeniale ad uno Stato di polizia più che con uno Stato di diritto). Si tratta di una rassegna che potrebbe continuare, fino a giungere a quelli che ne saranno gli esiti ultimi: il "gerontocomio" di mussoliniana memoria, la "camera dei vecchioni", (anche se fu questa "camera dei vecchioni" a offrire più di un ostacolo alla fascistizzazione totale delle istituzioni dello Stato) [*sui rapporti tra Fascismo e Senato cfr. Perfetti, Gentile*].

Ebbene, l'esame del principale testo di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni del Senato regio, sin dalle sue prime formulazioni, non conferma questa interpretazione semplificatoria. Mi soffermo su di un aspetto limitato come il regolamento, ma la riflessione va fatta con riferimento alle stesse previsioni statutarie in tema di Senato. A questo proposito, la "decisione politica fondamentale" è operata nello statuto del Regno con riferimento al sistema di composizione di questo ramo del Parlamento, scartando le due soluzioni estreme della *House of lords* - nomina di una Camera di pari ereditaria - da un lato e dall'altro il diverso modello, ugualmente non praticabile, rappresentato dal Senato belga del 1831, di carattere elettivo. La scelta finisce per cadere sulla via mediana della Carta francese del 1830: una Camera di nominati a vita e non di pari ereditari [*sul "fantasma della Convenzione" dell'esperienza francese che ha condizionato i lavori del Consiglio di Conferenza, cfr. Grassi Orsini, CVI*].

Tale opzione consente al Senato regio di operare come Camera di integrazione delle classi dirigenti del Paese provenienti dalle diverse realtà territoriali [*Soddu, 96 s.; Grassi Orsini, CCLI*] e

* (Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – LUMSA Roma e Palermo). Rielaborazione dell'intervento svolto al convegno "Il Senato dell'Italia Unita" organizzato dal Senato della Repubblica e tenutosi il 18 gennaio 2011

grazie ad alcune delle categorie elencate nell'articolo 33 - mi riferisco in particolare alla classi ventesima e ventunesima - anche su base diversa da quella della titolarità, attuale o nel passato, di importanti uffici dello Stato-apparato [*sulla ventunesima categoria come "categoria jolly", cfr. Grassi Orsini, CCXVIII*].

Concentrandoci, comunque, sul rilevante numero di categorie collegate a posizioni di vertice negli uffici dello Stato-apparato, emerge chiaramente come il Senato regio sia stata una Camera parlamentare che ha avuto tra le sue principali funzioni quella di realizzare una osmosi tra politica ed amministrazione, senza la quale un Paese privo di base popolare unitaria non avrebbe avuto prospettive di sviluppo.

Si tratta di una Camera che, ovviamente, sconta la sua natura non elettiva ma che, in conseguenza della dialettica tra Re firmante e Ministro dell'interno controfirmante i decreti di nomina dei senatori (con il coinvolgimento dell'intero gabinetto come si vedrà *infra*), non è completamente avulsa dal circuito della rappresentanza politica, come testimoniano i non sempre semplici rapporti tra Corona e Governo (politicamente responsabile in Parlamento) in ordine a tale adempimento.

Il collegamento con l'istituzione parlamentare si manifesta anche nella presenza, all'interno delle categorie dell'articolo 33, di quella relativa ai presidenti della Camera dei deputati (n. 2) e soprattutto di quella relativa alla possibilità di nomina dei deputati con una certa anzianità di carica (n. 3) [*Grassi Orsini CCII s.*]. Esse meritano di essere sottolineate anche perché hanno consentito un'attenuazione della "base sociologica" prevalente di composizione del Senato, legata alla già menzionata titolarità di uffici di vertice dell'Amministrazione statale (*ivi* compresa quella giudiziaria).

2. Frequenza delle modificazioni del regolamento del Senato tra il 1848 ed il 1861

Come si è anticipato, il regolamento del Senato, a partire dai testi del 1848 e, poi, del 1850 presenta – nonostante le interpretazioni cavouriane – i caratteri di un regolamento parlamentare vero e proprio, che si propone, innanzitutto, di disciplinare l'attività di una Camera chiamata a svolgere attività legislativa. Esso riesce a sviluppare anche alcune funzioni di controllo politico nei confronti del governo (come si desume dalla presenza dell'istituto dell'interpellanza). Nel complesso, i modi di decidere e di procedere del Senato sono quelli di un'Assemblea legislativa, non già quelli di una Camera consultiva, un *consilium regis* rivisto e corretto. Ciò è evidente già dal regolamento del 1848 e non vi saranno in seguito spazi per una regressione politico-culturale.

In secondo luogo, sempre in termini generali, va evidenziato come il Senato abbia mostrato un'attenzione al proprio regolamento scritto anche maggiore di quella della Camera dei deputati, nel periodo iniziale di vigenza dello statuto: nell'arco temporale 1848-1861, il Senato modifica per due volte il proprio regolamento, nel 1850 e nel 1861, mentre la prima riforma del regolamento della Camera è del 1863.

Sembra manifestarsi, quindi, presso l'assemblea di Palazzo Madama una maggiore attenzione al dato letterale del proprio regolamento, rispetto a quanto avviene a Palazzo Carignano. C'è chi, nella letteratura scientifica, ha contrapposto la maggiore creatività del diritto parlamentare elaborato in via interpretativa alla Camera, sulla base di un testo scritto che rimane indenne da modificazioni per un periodo maggiore di tempo, rispetto alla maggiore propensione ad interventi modificativi del regolamento parlamentare del Senato [*Ferrari Zumbini, 2008 [b], 162*]. Ci si può chiedere quali siano le ragioni di questa contrapposizione e, soprattutto, di questa facilità del Senato a revisionare le proprie regole di funzionamento. Vi è, forse, alla base di tale atteggiamento, una

maggiore omogeneità, presente all'interno del Senato, tra i componenti dell'organo, che ha favorito l'elaborazione di regole condivise, "registrate" nel tipo di fonte con i più spiccati caratteri di "certezza" e stabilità: il regolamento scritto, appunto. Al contrario, la minore omogeneità politico-culturale nella Camera dei Deputati avrebbe lasciato maggiore spazio al diritto non scritto, visto come soluzione in grado di "sperimentare" l'evoluzione di istituti di diritto parlamentare non ancora sufficientemente consolidati ed "assimilati" all'interno del "corpo sociale" chiamato a farne applicazione. In entrambi casi, ma soprattutto nel secondo, rimane, comunque, essenziale la giurisprudenza parlamentare, di interpretazione/integrazione delle regole scritte e non scritte [Ferrari Zumbini, 2008 [b], 163 ss.].

Ed a proposito di questo ultimo punto, sia consentito notare – con una solo apparente digressione – come, con riferimento ad un problema molto moderno quale è quello della sufficiente rispondenza a requisiti di accessibilità e di pubblicità dei precedenti ed, in generale, di tutto ciò che integra la giurisprudenza parlamentare, l'età statutaria presenti soluzioni di grande interesse. Faccio riferimento a quella fondamentale opera che sono le *Norme ed usi del Parlamento italiano* di Mancini e Galeotti che, con riferimento al periodo ricompreso tra il 1848 ed 1887, realizza non soltanto una "mappatura" ma anche una sistematizzazione tendenzialmente completa della prassi e dei precedenti parlamentari. Ci troviamo quasi di fronte ad un'età aurea del diritto parlamentare, che la situazione attuale in tema di accessibilità e di conoscibilità dei precedenti parlamentari fa in qualche modo rimpiangere, anche se la via maestra alla soluzione del problema non è da rinvenire nell'opera – che sarebbe pure utile – di qualche epigono di Mancini e Galeotti, ma in soluzioni istituzionalizzate (cioè provenienti dalle istituzioni di Camera e Senato e possibilmente dotate di un fondamento positivo in disposizioni di natura regolamentare), in grado di rendere conoscibili, confrontabili, tra loro e rispetto ai nuovi casi concreti, i precedenti e la loro interpretazioni.

3. L'evoluzione del regolamento del Senato dal 1848 al 1861 (ed oltre): esame di alcuni istituti significativi

E' possibile ora passare ad un rapido esame di taluni profili interni all'evoluzione del regolamento del Senato nel periodo considerato, osservando sin da subito come si tratti di un cambiamento che avviene nel senso del consolidamento dell'istituzione, senza brusche accelerazioni o discontinuità.

E' da segnalare, innanzi tutto, l' "emersione formale" dell'Ufficio di Presidenza del Senato nell'art. 1 del regolamento del 1861, a fronte della corrispondente disposizione del regolamento del 1850 che era ancora direttamente dedicata al solo Presidente, mentre l'Ufficio di Presidenza emergeva in modo quasi indiretto, da altre disposizioni regolamentari specificamente dedicate ai soggetti chiamati a comporlo (cfr. artt. 3 e 6). Non si può non cogliere in questa soluzione l'acquisita consapevolezza della centralità dell'organo collegiale (nelle sue diverse componenti) rispetto alla figura monocratica del Presidente, ai fini di un efficace "governo" complessivo dell'istituzione Senato.

E' interessante notare anche come nell'art. 2 del regolamento del 1861 si sottolinei che l'Ufficio di Presidenza operi come «Consiglio di amministrazione» del Senato, con una rimarchevole attenzione a questo dato organizzativo-amministrativo.

Nell'art. 2 del regolamento del 1861 troviamo una nuova interessante specificazione, riferita al ruolo del Presidente del Senato, che supera l'ambiguità dell'art. 1 del regolamento del 1850 (e, prima ancora, del 1848): il presidente «parla in nome del Senato in conformità del sentimento espresso dalla maggioranza». Si tratta di una disposizione che non va evidentemente interpretata

con il metro della nostra sensibilità attuale, che porterebbe ad attribuirle un significato inquietante di un Presidente "portavoce" della contingente maggioranza del momento. Essa va, invece, necessariamente riportata al contesto istituzionale e politico di riferimento, caratterizzato da un maggiore attivismo del presidente della Camera nel dibattito politico rispetto al presidente del Senato, fornito di una ben diversa legittimazione, essendo nominato, per disposto statutario, dal Re e non eletto dall'Assemblea. La disposizione in esame va quindi ricondotta maggiormente alla dialettica tra istituzioni (Re e Parlamento, Camera e Senato) piuttosto che a quella all'interno della singola istituzione parlamentare (tra maggioranza e minoranza nel Senato). La nomina regia dovrebbe tarpare eccessive velleità politiche autonome del presidente del Senato (in ipotesi, anche come "viva vox regis"). La specificazione del regolamento del 1861 si inserisce in questo quadro ricostruttivo e sta a ricordarlo, esplicitando il legame del Presidente con la propria Camera di appartenenza (ovvero, nella sensibilità dell'epoca, con la maggioranza dei suoi componenti).

Non è forse un caso, ma piuttosto una conferma delle considerazioni appena esposte, la circostanza per cui Mancini e Galeotti, a fronte di numerosi episodi di interventismo del presidente della Camera, ricordino un solo caso di intervento nel merito di una questione politica del Presidente del Senato: si tratta del Presidente Tecchio nel 1879, in occasione del dibattito sulla riforma del procedimento sommario (un tema, si noti, tra l'altro abbastanza tecnico) [*Mancini-Galeotti, 95*].

L'articolo 19 del regolamento del 1861 segna la scomparsa della commissione Agricoltura, una delle due commissioni permanenti previste nel vecchio regolamento del 1850, ed invece la conferma ed anzi una migliore definizione della commissione permanente di Finanze: le sue competenze vengono meglio scolpite rispetto al passato e viene introdotta una clausola residuale che le attribuisce l'esame «di tutte quelle [leggi] che hanno diretta relazione colle Finanze dello Stato».

Merita di essere sottolineato come al Senato non si sia mai assistito ad una distinzione tra commissione di Bilancio e commissione Finanze. Ci troviamo di fronte ad un aspetto di maggiore modernità rispetto alla soluzione della Camera nel (peraltro breve) periodo 1848-1852, fondata probabilmente sulla distinzione nota, e criticata, tra legge di bilancio formale e legge di finanza sostanziale. La commissione Finanze del Senato si occupa da sempre di entrambi gli aspetti. Essa viene ad abbracciare tutta la materia finanziaria e cresce numericamente da cinque a quindici componenti.

Una serie di disposizioni del regolamento del 1861 evidenziano, poi, come la vita dell'Aula cominci a farsi difficile, come in ogni vero Parlamento, e quindi si renda necessario procedere alla formalizzazione di regole di prassi ed alla razionalizzazione di punti problematici di funzionamento.

In primo luogo, può essere menzionato l'articolo 32, secondo comma: è introdotta la possibilità di verifica del numero legale in corso di seduta, che era assente nel precedente regolamento. Certo, occorre tenere conto che il Parlamento del 1861 è ancora un Parlamento che ancora vive in "un'età dell'innocenza" e che questo discorso vale a maggior ragione per il Senato del Regno: nel 1887 Mancini e Galeotti ancora possono riferire, con una punta di orrore, che gli ostruzionisti irlandesi chiesero la verifica del *quorum* quaranta volte in una seduta [*Mancini-Galeotti, 130*]. Come è noto, sarà solo la crisi del 1899 e del 1900 a segnare la discontinuità nel Parlamento italiano, il passaggio all' "età adulta dei Parlamenti" e, in questo senso, a divaricare la posizione della Camera dalla posizione del Senato [*sulla "crisi di fine secolo", Lacché*].

L'articolo 38, comma secondo, n. 3, viene a prevedere che il Presidente possa stabilire l'ordine di votazione degli emendamenti, anche sganciandosi dall'ordine di presentazione, fermo restando che gli emendamenti dei senatori sono posti in votazione prima di quelli della commissione. La possibilità del presidente di modificare l'ordine normale (ma la previsione in

esame dimostra che non esiste un ordine naturale e prestabilito del procedimento di decisione parlamentare) è, a mio parere, un interessante elemento di modernità, assente nel corrispondente articolo 48 del regolamento del 1850, tale da presentare un interesse anche per il dibattito odierno sulle riforme delle procedure decisionali parlamentari. Può apparire semmai discutibile la dizione «assenziente il Senato», ma questo è un elemento di garanzia contro scelte presidenzialistiche e, come si è in precedenza già accennato, va commisurato ad un'Assemblea che non ha la normale dialettica maggioranza-opposizione alla quale noi siamo abituati.

L'articolo 51 in tema di computo degli astenuti ai fini del numero legale dà origine alla nota divergenza con il regolamento della Camera, che si trascinerà fino in epoca repubblicana e arriverà alla sentenza n. 78 del 1984 della Corte costituzionale. Si tratta di una problematica nota, approfondita in tutti i manuali di diritto parlamentare e sulla quale non vale la pena qui indugiare, al fine di stabilire se una delle due soluzioni sia più conforme alle regole logiche e costituzionali del procedimento decisionale legislativo. In una prospettiva storica, merita soltanto sottolineare come la disposizione regolamentare del 1861 abbia rappresentato una forma di manifestazione evidente dell'autonomia di ciascuna Camera del Parlamento rispetto all'altra, in ordine al proprio procedimento decisionale, e della pienezza del potere di ogni ramo del Parlamento di interpretazione e di applicazione delle proprie regole di funzionamento.

Un aspetto limitato, di colore, ma che può essere indicativo dei problemi di governo delle Assemblee parlamentari tumultuose emerge dall'articolo 60 del regolamento: nel regolamento del 1861, di fronte ad un'Assemblea tumultuosa, il Presidente, «coprendosi il capo», determina l'immediata sospensione della seduta. Tale disposizione non era invece presente nel regolamento del 1850 che, pur prevedendo questo gesto del presidente del Senato in caso di tumulti e fidando forse in una sua capacità taumaturgica, non collegava il coprirsi il capo con la sospensione della seduta in corso. L'aspetto paradossale è che nel regolamento della Camera, ancora fino all'articolo 47 del regolamento del 1868, al gesto del coprirsi il capo del Presidente non era connessa l'automatica sospensione della seduta, pur potendosi dubitare della maggiore "tranquillità" dei dibattiti della Camera rispetto a quelli del Senato...

Nell'articolo 63 del regolamento del Senato del 1861 viene espressamente previsto un *iter* accelerato di disegni di legge in nome dell'urgenza. Sotto questo punto di vista Mancini e Galeotti registrano ancora, nel 1887, l'arretratezza del regolamento della Camera rispetto al regolamento del Senato [Mancini-Galeotti, 244].

L'articolo 70 introduce, invece, il numero legale per la conferenza degli uffici riuniti, con una previsione evidentemente collegata ad un problema di scarsa partecipazione.

Un punto nevralgico per la vita del Senato in epoca statutaria è rappresentato dal procedimento di ammissione dei nuovi senatori. La concreta disciplina dell'istituto rappresenta il punto di equilibrio nei rapporti tra diversi – e potenzialmente confliggenti – poteri dello Stato, ciascuno alla ricerca della salvaguardia delle proprie attribuzioni costituzionali, se non addirittura, qualora possibile, del loro *enlargement*. Se l'analisi del rapporto tra Re firmante il decreto di nomina e Ministro dell'interno proponente e poi controfirmante (con un vero e proprio coinvolgimento del Consiglio dei ministri, a partire dal Governo Depretis, e comunque sempre con una vigile attenzione del Presidente del consiglio, qualora non coincidente con il Ministro dell'Interno [Grassi Orsini, CXXV]) esula dai confini di questo intervento, è sulla salvaguardia da parte del Senato della propria "identità costituzionale" nei rapporti con il potere esecutivo che occorre concentrarsi, ed in particolare sulla riserva a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti sancita dall'art. 60 dello statuto.

In questo ambito si passa dalla formulazione un po' sbrigativa dell'articolo 97 del regolamento del 1850, che, in un certo senso, sembra dare quasi per scontato l'*iter* di ammissione, a

quella più analitica degli articoli 89 e 90 del regolamento del 1861, nella quale si dà conto della possibilità che il regio decreto di nomina non indichi la categoria di appartenenza del senatore consentendo, in tale ipotesi, di chiedere al ministro controfirmante a quale classe appartenga il senatore che è stato nominato. Questo sistema, che già testimonia una certa problematicità di taluni procedimenti di convalida, non sarà comunque sufficiente perché nel 1872 verrà ancora modificato e riformato, con l'istituzione di una commissione speciale di nove membri eletti per la durata della sessione a scrutinio segreto a «maggioranza assoluta dei votanti», la quale approva una relazione sulla validità della nomina del senatore sulla quale poi si pronuncia l'Assemblea (art. 89 del regolamento del 1876).

Da notare la complessità della procedura: dal testo del regolamento vigente nel 1876 non risulta che la commissione deliberi a scrutinio segreto; risulta invece che a scrutinio segreto delibera l'Assemblea, se la relazione della Commissione sulla validità esprime parere negativo. In caso di parere positivo, invece, l'Assemblea «delibera per alzata e seduta, a meno che sia domandato lo squittinio segreto» (art. 91).

Si evidenziano, in questo periodo, dei problemi tra il momento del giuramento e il momento dell'ammissione alle prerogative di Senatore, tant'è che il regolamento del 1876 sarà costretto a tornare sull'argomento e ad esplicitare in modo non equivoco che prima occorre giurare e poi si è ammessi all'esercizio delle prerogative senatoriali, cosa che evidentemente non sempre si era verificata in precedenza.

Anche la procedimentalizzazione della procedura di congedo di cui all'articolo 94 del regolamento del 1861 è più delineata e definita rispetto a quella, un po' approssimativa, del regolamento del 1850.

Come si è anticipato, dall'analisi dell'evoluzione normativa e dall'esame della prassi emerge abbastanza chiaramente che l'ingresso dei nuovi senatori non è stato esente da problemi, rappresentando il punto d'incontro e di equilibrio delle volontà di tre soggetti (la Corona, il Ministro controfirmante ed il Senato).

Si possono menzionare, a questo proposito, le molte controversie legate alla nomina di Senatori della diciassettesima categoria (quella degli Intendenti generali, dopo sette anni di esercizio), ironicamente definita da Mancini e Galeotti la categoria della «divina provvidenza» [Mancini-Galeotti, 75. Cfr. anche Grassi Orsini, CCXII]. Vengono in rilievo, in particolare, i tentativi governativi di includere a tale categoria di nominabili i direttori generali dei ministeri. Si tratta di un tentativo che viene contrastato dal Senato anche mediante casi di bocciatura esplicita in sede di giudizio di convalida.

Sarebbe interessante approfondire, anche in chiave sociologica, le ragioni dell'opposizione dei Senatori del Regno a tale ampliamento del consesso: se motivato soltanto da considerazioni di ordine *quantitativo*, legate al rischio di un ampio ricorso a tali nomine e ad una sorta di "inflazione" di membri della Camera alta, ovvero se abbiano giocato anche considerazioni, per così dire, *qualitative*, collegate al rischio di una "ministerializzazione" del Senato che l'ingresso di direttori generali dei ministeri avrebbe potuto determinare, con una possibile alterazione dell'autonomia dell'organo nei confronti del Governo in carica, od infine, in ipotesi, se abbia pesato in tale atteggiamento restrittivo una diversa considerazione dell'alta burocrazia ministeriale da parte dei Senatori in carica, molti dei quali provenivano da corpi "differenziati" della burocrazia medesima (forze armate, diplomatici, per non parlare dell'alta magistratura).

E' da ricordare come una soluzione all'incresciosa *querelle* venne infine trovata, precisando che solo i prefetti (altra burocrazia fortemente "differenziata") potevano ambire alla nomina per la categoria diciassettesima.

L'ultimo punto che merita di essere menzionato, e che comunque porta a conclusioni non dissimili da quelle fino a ora accennate, è l'analisi del Senato come amministrazione. Benché in sede scientifica si sia sottolineato come già dal 1850 l'amministrazione del Senato sia imperniata su tre grandi settori (il parlamentare, l'amministrativo e la documentazione) [Ferrari Zumbini, 1987, 119] e si sia valorizzato il carattere di "amministrazione leggera" del Senato [Grassi Orsini, CCXCVIII], è possibile rilevare, a mio parere, nel regolamento del 1861 una maggiore attenzione ed una maggiore considerazione dell'apparato di supporto al lavoro dei senatori. Si consideri, infatti, la presenza di una specifica disposizione dedicata alla pianta organica (art. 105), mentre gli articoli dedicati al personale passano da tre a nove. Anche questa crescita di attenzione alle strutture serventi testimonia il consolidamento del Senato come istituzione.

4. Il punto debole del Senato statutario

Qual è il punto debole del Senato regio, che alla lunga ne segnerà la crisi? A mio parere, il più rilevante è la mancanza di un numero fisso di senatori, previsto direttamente dallo statuto. Questo silenzio dello statuto consentirà di passare dai 58 senatori immessi nelle funzioni nell'aprile del 1848 ai 520 senatori del 1940, rendendo possibile, all'esito di questo processo, lo stravolgimento sociologico della classe senatoriale e vanificando la funzione del Senato di Camera politica in rapporto dialettico con il Governo ed il potere esecutivo.

Soffermiamoci brevemente su tale triste epilogo. Nel 1940 il Presidente del Senato Suardo effettua per Mussolini una ricognizione dell'articolazione politica dell'assemblea da lui presieduta. Nonostante la "Camera dei vecchioni" sia stata resa sostanzialmente inoffensiva per il Regime, all'interno di questo Senato così profondamente fascistizzato esistono ancora delle sacche non assorbite, non normalizzate: Suardo rileva la presenza di dodici senatori «irriducibili», contrari al partito fascista, mentre altri otto senatori sono bollati come «di razza ebraica», ma pur sempre senatori, ancorché diffidati dal partecipare ai lavori del Senato [Perfetti, 262; Gentile, 115].

Quei venti senatori costituiscono per Suardo una "macchia" per il Regime. Per noi costituiscono l'ultimo segno di vitalità dell'istituzione senatoriale, di lì a poco destinata ad essere risucchiata nel vortice finale dell'era statutaria.

5. Il Senato regio nell'Italia del XXI secolo

Il contributo del Senato regio alla formazione dell'Italia unita non è evidentemente misurabile secondo il metro "giacobino" della rappresentanza politica a base individuale, che poi nel XX secolo è diventata base individuale-partitica. Utilizzare questo metro interpretativo comporta necessariamente rilevare un'anomalia congenita dell'istituzione ed una sua incompatibilità più o meno radicale con i principi della democrazia rappresentativa. Di qui, la ragione di fondo del disinteresse, se non della vera e propria avversione, nei confronti del Senato regio ed il rischio di ricacciarlo in una sorta di penombra costituzionale.

Ma come il diritto costituzionale comparato insegna, sia nella prospettiva diacronica (si pensi alla Camera dei *Lords*), sia in quella sincronica (si pensi agli ordinamenti federali), non esiste una relazione necessaria ed univoca tra costituzionalismo liberal-democratico ed identità di composizione (e di funzioni) tra i due rami di un parlamento bicamerale. Vi sono momenti storici e vi sono sistemi costituzionali in cui la seconda camera del Parlamento assolve ad un funzione diversa dalla prima. E questo è ciò che è avvenuto per il Senato italiano in epoca statutaria. Il

Senato regio ha servito la causa dell'Unità nazionale, favorendo l'integrazione tra le classi dirigenti e lo Stato, tra la Corona e il Parlamento, tra il Governo e il Parlamento, ovviamente con luci ed ombre. È riuscito a mantenere un barlume di dignità, soprattutto grazie ad alcuni dei suoi componenti, anche nel momento in cui le ombre lunghe del totalitarismo coprivano quasi tutte le altre istituzioni costituzionali.

Mi sembra che questa lunga, anche se non sempre gloriosa, esperienza (specie nella sua fase finale), offra ancora oggi spunti di utile riflessione sulla *ratio* e sulle prospettive del bicameralismo, destinati a valere per il futuro prossimo. Il Senato regio ha rappresentato un esempio di differenziazione della qualità della rappresentanza politica nei due rami del Parlamento, ovviamente sulla base dei canoni e dei criteri che erano consoni alla società ed alle istituzioni statali dell'epoca. Esso ha invero nell'esperienza storica italiana il principio del bicameralismo differenziato, l'idea, cioè, che i due rami del Parlamento possano essere chiamati a realizzare l'integrazione politica della società nello Stato ciascuno con proprie peculiarità. E' un'esperienza ed un insegnamento che non vanno dimenticati nel momento attuale, in cui si è chiamati ad una ri-articolazione e ad una nuova differenziazione della composizione e delle funzioni del Senato rispetto alla Camera, su basi che non possono essere più, ovviamente, quelle del Senato dell'epoca regia ma che sono determinate da esigenze legate al nuovo e diverso contesto storico nel quale ci troviamo ad operare.

Bibliografia minima

ANTONETTI N., *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno. 1848-1924*, Roma-Bari, 1992.

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

BORSI L., *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, 2000.

FERRARI ZUMBINI R., *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in *Riv. st. dir. it.*, 1987, 87 ss.

- ID., [a] *Il mosaico regolamentare nelle Cameresubalpine del 1848*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15 1/2008, 17 ss.

- ID., [b] *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008.

GENTILE E., *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta*, Soveria Mannelli, 2002.

LACCHÉ L., *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15 1/2008, 33 ss.

LEVRA U., *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, in AA.VV., *Il Senato nella storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, 1997, 39 ss.

MANCINI M. – GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

ORSINI F.G., *Incontro ravvicinato con il Senato del Regno in età liberale*, in *Repertorio bibliografico dei Senatori dell'Italia liberale*, Roma, 2010, LXXV ss.

PENE VIDARI G.S., *Parlamenti preunitari e Parlamento subalpino*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 39 ss.

PERFETTI F., *Al tempo del Fascismo*, in AA.VV., *Il Senato nella storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, 1997, 209 ss.

SODDU F., *Il ruolo del Parlamento nella costruzione dell'unità politica e amministrativa*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 91 ss