Senato

di Fabio Grassi Orsini

- Bibliografia

Il modello subalpino di Senato vitalizio di nomina regia, adottato nel consiglio di Conferenza del febbraio 1848, e recepito nello Statuto fu mutuato – come del resto tutte le altre costituzioni quarantottesche degli altri stati italiani – dalla Costituzione francese del 1831.

Si trattò di un compromesso tra il modello del Senato belga, che prevedeva l'elettività dei senatori e della Camera dei Lords che, invece, si basava sulla ereditarietà dei membri. Tale scelta venne criticata, dalla parte più aperta del movimento liberale e in primo luogo dal giornale «Il Risorgimento» e dallo stesso Cavour, che ne erano i portavoce, enunciando la preferenza per l'elettività. Anche parte della dottrina si dichiarò per questa ipotesi.

Per l'art. 33 dello Statuto, le nomine non erano discrezionalmente decise dal re ed erano vincolate ad un sistema di categorie (nel numero di 21), che prevedevano che l'eleggibilità dipendesse da requisiti tassativamente indicati. Come ogni atto del sovrano, anche la nomina dei senatori avveniva per decreto reale, ma doveva essere coperta dalla responsabilità del ministro competente (il Ministro dell'Interno). Già con Cavour, la proposta delle candidature era preparata dal ministro dell'Interno, ma avanzata dal presidente del Consiglio. A partire dal 1860, la lista dei senatori veniva discussa e deliberata dal Consiglio dei ministri (e ciò ancora prima delle riforme di Depretis e Zanardelli, per le quali tale competenza fu riconosciuta formalmente al Consiglio). Lo Statuto prevedeva che il re e le due Camere partecipassero insieme al potere legislativo. I due rami del Parlamento, per quanto riguardava i loro poteri, erano su di un piano di parità, nel quadro di un bicameralismo perfetto (salvo che la Camera dei deputati aveva precedenza nella discussione delle leggi di bilancio). Nei disegni del legislatore, il Senato doveva essere il «primo corpo politico» dello stato e avere una funzione di riequilibrio e di controbilanciamento nei confronti dell'attivismo della camera elettiva. Esso doveva svolgere una funzione

di supporto della corona, che aveva un ruolo centrale, come del resto era normale, in una monarchia di tipo costituzionale. Il Senato doveva, inoltre, essere l'«assemblea dei notabili del Regno», nell'ambito della quale prevaleva la «nobiltà di servizio», anche se già nel periodo cavouriano tale predominio si venne in parte ridimensionando con la cooptazione di esponenti della borghesia patriottica, nel quadro della formazione di una classe politica nazionale.

Tra il Senato subalpino e quello del Regno d'Italia vi è una perfetta continuità sul piano istituzionale e il suo impianto non fu sostanzialmente modificato durante l'età liberale, salvo la nomina dei presidenti e vicepresidenti che avveniva dal 1919 su designazione del Senato e non più su proposta del governo. Il Senato, tuttavia, dovette adattarsi al nuovo contesto storico. La sua composizione sociologica andò modificandosi con l'affermazione della borghesia, come classe dirigente, e così la geografia della rappresentanza fu al centro di un processo di fusione nazionale, seguendo il percorso delle annessioni. Per lungo tempo e in pratica per tutto l'Ottocento e i primi anni del Novecento, il suo personale politico venne reclutato tra coloro che costruirono l'unità e l'indipendenza del paese e anche chi venne cooptato successivamente conservò viva la memoria del Risorgimento. Nonostante le crisi che contrassegnarono la vita politica e sociale del paese e i cambiamenti intervenuti negli orientamenti politici e nelle diverse provenienze e esperienze personali dei suoi membri, lo stile del Senato del piccolo Piemonte venne ereditato dal Senato italiano. Tuttavia, sotto il profilo politico, il Senato venne perdendo peso nei confronti della Camera elettiva, a seguito delle riforme elettorali. Il «Senato non faceva maggioranza», cioè non dava voti di fiducia né poteva rovesciare i governi; evidentemente per questa e altre ragioni non vi fu più una perfetta eguaglianza tra i due rami del parlamento e si venne a stabilire un «bicameralismo zoppo».

Sul piano funzionale, questa disuguaglianza dipendeva non solo dal fatto che le leggi di bilancio dovessero essere presentate prima alla Camera e poi al Senato, ma anche dal fatto che furono molto minori i provvedimenti legislativi di iniziativa del Senato rispetto a quelli della Camera. Il Senato poteva però non approvare un disegno di legge votato ed emendarlo. Non mancarono crisi tra i due rami del Parlamento come nel caso della

legge di soppressione delle Corporazioni religiose nel 1865, della legge di abolizione della tassa sul macinato, della legge sulla beneficenza nel 1889, tanto per citare i casi più noti, ma non mancarono conflitti anche per l'opposizione del Senato alla istituzione dell'ufficio del lavoro nel 1902 e la soppressione dell'art. 22 della legge comunale, relativa ai condannati per «eccitamento all'odio sociale». Tali contrasti però rientravano nella fisiologia di un sistema bicamerale e non si arrivò mai ad un conflitto istituzionale del tipo di quello intervenuto tra la Camera dei Lords e dei Comuni sul *people's budget* negli anni Dieci del Novecento. Ovviamente, la conflittualità si fece più intensa nel primo dopoguerra nei confronti di una Camera eletta a suffragio universale, dove erano presenti in maggioranza i partiti di massa, e quando il clima sociale si era surriscaldato e i conflitti politici si fecero più aspri.

La rappresentatività del Senato dipendeva in grande misura dal prestigio dei senatori. Anzi, si deve dire che il corpo senatorio proprio perché era scelto con modalità diverse rispetto alla Camera era un fattore di integrazione della rappresentanza parlamentare, perché cooptava personalità della scienza, dell'alta amministrazione e della finanza che difficilmente sarebbero state elette. Si opponeva l'argomento che i membri della Camera alta non avendo un'investitura popolare ponevano un problema di democraticità per l'intero Parlamento. Ma più della metà dei senatori nominati tra il 1861-1922, era composto da ex deputati eletti per tre o più legislature e aveva, quindi, una indiretta derivazione popolare. Si poteva obiettare che, tuttavia, essi facevano parte di maggioranze che, almeno fino alle elezioni del 1913, erano espressione del mondo liberale, sia che fossero appartenenti a gruppi della Destra o Centro-Destra o della Sinistra o al massimo a quello radicale. Il reclutamento senatorio, salvo che con il primo governo Giolitti e i gabinetti Di Rudinì, non fu mai partigiano, anche se doveva tener conto delle maggioranze esistenti alla Camera, dato che la proposta delle candidature veniva fatta dal presidente e poi deliberata dal Consiglio dei ministri. Se vi fu nei fatti una «*convention ad excludendum*» nei confronti dell'Estrema Sinistra, che peraltro non aveva una consistente rappresentanza sino alle elezioni del 1913, e nei riguardi dei cattolici intransigenti, che si erano auto-esclusi dalle competizioni elettorali, questa discriminazione si giustificava sulla base della opposizione di

questi gruppi politici al sistema istituzionale. I cattolici – liberali furono invece regolarmente cooptati. Tale esclusione si andò attenuando durante l'età giolittiana e venne a cadere nel primo dopoguerra, quando furono chiamati a far parte del Senato socialisti (per di più riformisti), repubblicani e popolari. Se non fosse intervenuta la presa del potere da parte del fascismo, a costituzione invariata, si sarebbe sicuramente affermato il processo di democratizzazione del Senato e anche il reclutamento sarebbe stato inclusivo dei rappresentanti delle nuove forze popolari. L'altro elemento che caratterizzava il minor peso del Senato nei confronti della Camera dei deputati era la diseguale rappresentanza dei senatori rispetto ai deputati nella composizione dei governi: nel periodo liberale solo tre furono presieduti da membri della Camera alta (Menabrea, Saracco e Pelloux), che furono tutti «governi del re», che si formarono in momenti di crisi, così come del resto il numero dei ministri espressione del Senato furono pochi (in genere i capi dei dicasteri militari).

Pure accogliendo queste considerazioni, che riguardavano la costituzione materiale, almeno su un piano formale, le due camere erano su di un piano di parità. Secondo la teoria della rappresentanza formulata dalla dottrina liberale, di cui il maggiore esponente fu V.E. Orlando, il Senato non aveva una legittimazione inferiore di quella della Camera, perché se i deputati erano eletti dagli elettori le loro funzioni derivavano dalla Costituzione, come da essa derivavano i poteri dei membri della Camera alta. Non si può, tuttavia, ignorare che nei progetti di riforma del Senato – in particolare nelle relazioni Arcoleo (1910) e Ruffini-Greppi (1919) – venne avanzata l'ipotesi dell'applicazione nella designazione di alcune categorie del principio della rappresentanza degli interessi, che contraddiceva la dottrina della rappresentanza politica. Quest'ultima, basata sulla sovranità statale, ma che riconosceva come diritto individuale l'esercizio del voto, era largamente condivisa nel regime liberale; essa entrò in crisi nel passaggio da una democrazia parlamentare a una «democrazia dei partiti», inaugurata con la prima elezione a suffragio universale. Ma le proposte di ricorrere alla rappresentanza degli interessi era sostenuta da una minoranza riformatrice che non riuscì a far passare un'«autoriforma» del Senato.

Anche dopo la riforma regolamentare avvenuta a Montecitorio, dopo le

elezioni del 1919, che portò al riconoscimento dei gruppi parlamentari, all'abolizione degli uffici e all'introduzione delle commissioni permanenti in cui i partiti avevano una rappresentanza proporzionale, il Senato non riconobbe i gruppi e mantenne l'organizzazione in uffici. Anche se informalmente, si vennero a costituire in Senato dei gruppi che appartenevano alle principali famiglie liberali: i liberal-democratici e radicali (Unione Democratico-sociale), che poi si fusero nell'«Unione Democratica», cui aderì anche qualche socialista-riformista; i liberali, appartenenti al Pli, ebbero il loro gruppo; i senatori aderenti all'»Unione Democratica Nazionale» che seguirono Amendola nell'Aventino avevano una loro piccola rappresentanza a Palazzo Madama. Fu dai ranghi di questi gruppi e tra coloro che non avevano fatto parte ai gruppi fascisti (Uns e Unfs) che nacque l'opposizione al fascismo in Senato. Alcuni di loro sopravviveranno al fascismo, saranno ministri nei governi post-fascisti, consultori nazionali, costituenti e membri di diritto del Senato repubblicano; due ex senatori del regno ebbero l'onore di essere nominati presidenti della Repubblica: De Nicola ed Einaudi.

Un'altra obiezione ricorrente fu quella che una consistente parte del Senato era rappresentata da esponenti delle classi più conservatrici: soprattutto grandi proprietari agrari, titolari di rendita, militari, alti funzionari e da molti membri dell'aristocrazia. Dall'analisi svolta sulla sociologia della rappresentanza senatoriale, emerge chiaramente che se ciò è vero per gli anni immediatamente post-unitari, i reclutamenti successivi manifestarono la tendenza a ridurre la componente aristocratica, peraltro rappresentata da esponenti della «nobiltà di servizio», piuttosto che dalla «nobiltà indipendente». A partire dalla sinistra storica, la borghesia divenne il gruppo maggioritario. Se negli anni post-unitari sia nella componente borghese, che in quella aristocratica quella dei proprietari era la spina dorsale della classe dirigente italiana, la sua rappresentanza in Senato si andò riducendo fino a divenire una piccola minoranza. Anche tra gli eletti per censo, la «*gentry agraria*» risultò nel corso degli anni sempre meno legata all'aristocrazia terriera, mentre aumentava la quota degli industriali, banchieri, uomini d'affari, professionisti ed esponenti degli intellettuali di estrazione borghese (tra i docenti universitari si registra il più alto coefficiente di mobilità sociale); anche tra i

militari, alti magistrati e funzionari la componente borghese divenne maggioritaria. Si deve, infine, osservare che anche per i nominati per la categoria 21, il censo non fu l'unico requisito alla base della scelta, ma si tenne conto anche dei meriti patriottici e delle benemerenze sociali. Si rimane impressionati dal così grande numero di senatori che ebbero ruoli nella gestione di opere pie, congregazioni e commissioni di beneficenza, orfanotrofi, asili, ospedali, e che erano dirigenti della Croce rossa, e anche di coloro che furono fondatori di associazioni di mutuo soccorso e di istituti per la formazione professionale. Questa circostanza prova come i senatori del Regno fossero lungi dal costituire una casta ristretta, insensibile rispetto ai problemi sociali. È facile sostenere che la filantropia della classe dirigente liberale fosse improntata a spirito paternalistico, ma ci si domanda se non vi fosse stato il contributo sussidiario fornito dalla classe dirigente dell'epoca, in mancanza di un sistema di «*welfare*», quale sarebbe stata la condizione della parte più indigente delle classi popolari. Si rimane anche colpiti dal radicamento dei senatori al territorio, visto il numero veramente imponente tra questi ultimi di sindaci, di consiglieri comunali e assessori, nonché di consiglieri provinciali e di presidenti delle amministrazioni provinciali. Non si può infine non rilevare l'alto livello culturale dei membri della Camera alta, e non ci si riferisce soltanto a quelli nominati per la 18° e 20° categoria, né ai grandi esponenti della cultura e della scienza presenti in Senato, ma alla media dei senatori.

Sembra si possa affermare che il «sistema delle categorie», così tanto criticato, abbia con gradualità e senza forzature assicurato un reclutamento che teneva conto delle modificazioni intervenute nella classe dirigente del Paese nel corso degli anni. A questo punto, c'è da domandarsi se non avesse qualche ragione quella maggioranza «conservatrice» che all'interno del Senato non ne favorì la riforma. In realtà, se si fosse dovuto metter mano a una riforma, essa avrebbe dovuto essere radicale, e cioè sarebbe stato necessario rendere elettivo il Senato, ma con un corpo elettorale diverso da quello della Camera dei Deputati. Ciò avrebbe comportato un cambiamento di tutto l'impianto statutario e quindi sarebbe stato necessario il ricorso a un potere costituente che il Parlamento non aveva, perché per modificazioni di

questo tipo non era sufficiente né la prassi costituzionale, né una legge ordinaria. Comunque, una riforma sarebbe stata semmai possibile e forse necessaria durante l'età giolittiana e non nel dopoguerra, quando lo Stato liberale era ormai in crisi. D'altra parte, le proposte di riforma, pur suggestive, formulate dalle commissioni costituite *ad hoc*, erano insufficienti a risolvere il problema e fu «provvidenziale», visti gli avvenimenti successivi, che nella riorganizzazione della Camera alta non fosse stato adottato il criterio della rappresentanza degli interessi, perché il fascismo si sarebbe trovato bello e pronto un Senato corporativo. Proporre questa soluzione costituiva un compromesso che teneva conto delle posizioni dei socialisti che chiedevano l'abolizione del Senato e dei popolari che ne chiedevano l'elettività sulla base delle categorie economico-sociali.

Per quanto riguarda il funzionamento del Senato, pur considerando fondate le critiche che riguardano il numero illimitato e l'assenteismo dei senatori, si è visto come, nonostante ciò, vi fosse sempre un nucleo di volenterosi, molto presenti nella vita di quel ramo del Parlamento, che ne assicurarono l'efficienza, e garantirono l'attività degli uffici, delle commissioni, dei lavori in aula e in Comitato segreto. Essi furono egregiamente assistiti da una «macchina» amministrativa leggera ma efficiente.

In conclusione, se ci si domanda quale sia il legato positivo della storia della Camera alta del periodo liberale, si può dire che forse le «abitudini del Senato» e cioè l'equilibrio delle decisioni, la civiltà del confronto delle idee, il linguaggio moderato nelle discussioni, possono ancora oggi essere un punto di riferimento. Benché il Senato fosse stato considerato il «ridotto» dell'opposizione moderata all'estremismo e alla violenza politica nel «biennio rosso-nero», non mancarono, infatti, le critiche dei senatori alla presunta debolezza di Nitti e Giolitti nei confronti dei socialisti e inizialmente la maggioranza conservatrice fu favorevolmente disposta nei riguardi del primo governo Mussolini. Fu, poi, dai banchi di Palazzo Madama che si levarono, dopo il delitto Matteotti e il discorso del gennaio 1925, le voci di più netta opposizione (come quella di Albertini, Bollati, Sforza, Croce) al nascente regime: queste voci erano la punta dell'iceberg di una più vasta resistenza tacita al fascismo. Già nel 1925, il sen G. Alessio

affermava nella sua relazione al I congresso dell'Unione Nazionale di Amendola che la composizione del Senato era in «contrasto con la sua natura e con i suoi compiti costituzionali», non era più un'«assemblea di consultazione», e che il governo Mussolini con le sue infornate aveva portato la sua composizione quantitativa a un «numero eccessivo», anche se riconosceva che «poche volte l'Italia ha ascoltato con altrettanta commozione ed ammirazione discorsi pari a quelli di Albertini, Sforza, Abbiate, Mosca e Cannavina». Il Senato, infatti, esercitò, come nella sua tradizione, un'influenza moderatrice, anche sotto il fascismo e comunque fino alla svolta totalitaria del 1929 quando il regime tentò di irregimentare i suoi componenti nell'Unfs (Unione fascista del Senato). Dal 1925 al 1929 vi era stata una graduale erosione di quella che era stata la maggioranza liberale, dovuta alla scomparsa di molti suoi componenti, eletti nel periodo liberale, e alla cooptazione di esponenti della destra liberale, alcuni dei quali eletti nel «listone» nelle elezioni del 1924. Ma la fascistizzazione del Senato si deve alle «infornate» che si ebbero dal 1929 in poi ed essa non si può dire completa, se alla vigilia del 25 luglio un gruppo di senatori (non tutti liberali) chiese l'autoconvocazione del Senato, rivolgendosi al re perché prendesse in mano la situazione del paese.

Caduto il fascismo, il Senato ebbe una vita travagliata: dimessosi il presidente Suardo, il re nominò al suo posto l'ammiraglio Thaon di Revel, duca della Vittoria, al quale successe il liberale Pietro Tomasi della Torretta, ambasciatore e ministro degli Esteri di uno degli ultimi governi liberali, notoriamente antifascista. Molti membri del Senato del Regno furono oggetto di misure di epurazione, dopo essere stati sottoposti al giudizio dell'Alta Corte per le sanzioni contro il fascismo, costituita con Decreto Luogotenenziale n. 13 settembre 1944. Su 419 senatori in carica, l'alto commissario C. Sforza ne deferì alla Corte 303, con imputazioni di diversa gravità. Il suo successore P. Nenni promosse un giudizio per altri 100 senatori, escludendo soltanto un piccolo numero di antifascisti, in maggioranza liberali (Bouvier, Tomasi Della Torretta, Casati, Croce, Sforza, Abbiate, Bergamini, Canevari, De Nicola, Einaudi, Frassati, Ronco, Scalini, F. Ricci, Zerboglio). Questi ultimi che avevano chiare patenti di antifascismo esercitarono un ruolo importante nella ricostituzione dei movimenti liberali nella

clandestinità e, poi, nella fase costituente. La corte cessò le sue funzioni il 31 agosto 1946. Successivamente, un gran numero di senatori (circa 223) dichiarati decaduti ricorsero in Cassazione ottenendo un giudizio avverso alle decisioni della Corte per le sanzioni contro il fascismo e vennero riabilitati.

Dopo lo scioglimento del Senato del Regno (24 giugno 1946), nella fase pre-costituente venne affrontato il problema se si dovesse adottare un sistema monocamerale o bicamerale. Ne discusse la prima sottocommissione della commissione Forti (Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato), nominata nel novembre del 1945, dal ministro per la costituente P. Nenni. La sottocommissione, di cui facevano parte il liberale prof. G.B. Rizzo e l'on. Boeri, azionista di estrazione liberale, non arrivò a una conclusione salvo a esprimere una scelta di tipo bicamerale. Ripropostasi la questione alla Costituente, si ebbe una discussione nell'ambito della seconda sottocommissione dei 75 di cui faceva parte Einaudi, che fu coautore di un ordine del giorno che auspicava che la «seconda Camera» desse «completezza politica a tutte le forze della società nazionale», lasciando aperto il problema della sua composizione. Il successivo dibattito si articolò su due ordini di proposte: una più organica, avanzata da Mortati, vicina alle posizioni democristiane, che proponeva l'adozione di un criterio territoriale giustapposto a quello della rappresentanza per categorie, e un'altra del repubblicano on. Conti che avrebbe voluto un «Senato delle Regioni». Anche la seconda sottocommissione si espresse per una scelta bicamerale e perché il Senato fosse elettivo su base regionale. In assemblea, la proposta di un Senato formato sulla base delle categorie venne respinta e approvato un ordine del giorno Nitti che affermava il principio della elezione del Senato «con suffragio universale diretto e con il sistema uninominale». L'ordine del giorno fu approvato con i voti di comunisti, demolabuirsti, qualunquisti e con quello determinante dei liberali (Persico, Quintieri, Cifaldi, Perrone Capano e Colitto). Con questo voto si chiuse la porta sia alla rappresentanza degli interessi, sia all'idea del «Senato delle Regioni», avanzata dall'on. Lussu. Anche se la proposta, avanzata in sede di Commissione dei 75 da G. Grassi, appoggiata da Einaudi e Bozzi (con l'avallo di Togliatti), che tendeva a ridimensionare la base regionale fu respinta, i liberali riuscirono,

tuttavia, a far prevalere quella che appariva la loro linea tradizionale in favore di una rappresentanza politica. La formula dell'attuale Senato, eletto a suffragio universale, a collegio uninominale, con un elettorato diverso da quello della Camera, anche se con circoscrizioni su base regionale, si avvicinava a quello che era il loro modello.

A parte il fatto che lo stile dell'antico Senato si tramandò a quello repubblicano, almeno nei suoi primi anni, si deve anche riconoscere che proprio quel gruppo di senatori antifascisti, di cui si è parlato, costituì un fattore di continuità tra il sistema rappresentativo liberale pre-fascista e la democrazia repubblicana. Non è casuale che alla presidenza del Senato, nella fase del suo avvio, fossero chiamati – come del resto avvenne per altre massime autorità dello stato – uomini che appartenevano al mondo liberale, inteso in senso lato: il primo presidente della seconda camera fu, infatti, Ivanoe Bonomi, in origine socialriformista, già primo ministro prima del fascismo e poi presidente del consiglio nella fase di transizione, leader insieme a Croce e Nitti dell'Udn nelle elezioni del '46, il cui successore fu Paratore, amico di Orlando, già sottosegretario nel suo governo, ministro con Nitti, deputato all'Assemblea costituente per l'Udn, senatore di diritto nella I Legislatura, al quale succedettero Meuccio Ruini, che apparteneva alla stessa area ed aveva avuto un percorso dello stesso tipo (sottosegretario con Orlando e ministro con Nitti; fondatore poi della Democrazia del Lavoro, membro nel dopoguerra dei governi Bonomi e Parri; eletto alla Costituente con l'Udn e successivamente nominato senatore di diritto) e, infine, Cesare Merzagora, che pur essendo al momento della nomina un indipendente nella Dc aveva avuto un'importante milizia liberale.

Bibliografia

Aa.Vv., *Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Istituto poligrafico e Zecca dello stato, Libreria dello Stato, Roma 1997; Antonetti N., *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno*, Laterza, Roma-Bari 1992; Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari 2006; Campochiaro E.,

Gentile E. (a cura di), *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, Bibliopolis, Napoli 2003; Campochiaro E., Grassi Orsini F., (a cura di), *Repertorio biografico dei senatori liberali. Il Senato subalpino*, Bibliopolis, Napoli 2005; Id., *Repertorio Biografico dei Senatori dell'Italia Liberale*, Bibliopolis, Napoli 2010; Gentile E., *Il Totalitarismo alla conquista della Camera Alta*, con presentazione di M. Pera, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002; Giannuzzi C., *La nascita del Senato repubblicano*, con prefazione di G. Spadolini, Bardi, Roma 1969; Lanciotti E., *La Riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla riforma del Senato regio e vitalizio (1948-1922)*, il Mulino, Bologna 1993; Pezzana A., *Il Senato del Regno, dal 1922 al 1946. La Camera alta, il fascismo ed il postfascismo*, Bastogi, Foggia 2006; Talamo G., *Da Firenze capitale alla crisi dello stato liberale*, in *Il Senato nella Storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Bardi, Roma 1997.