

Un'istituzione dell'Italia unita

## IL SENATO DA FIRENZE CAPITALE ALLA CRISI DELLO STATO LIBERALE\*

«Una storia del Senato pre-fascista non è solo da scrivere, è addirittura tutta da pensare: essendo le poche pubblicazioni in materia apologetiche, cortigiane, frammentarie, occasionali». Il severo giudizio formulato da Giovanni Spadolini nel 1987 e ripreso nel 1993 <sup>1</sup>, mentre sottolineava la complessiva insufficiente conoscenza del ruolo svolto dalla Camera alta nella vita politica del paese, indicava soprattutto l'esigenza di una rinnovata impostazione storiografica. In realtà, dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale, non sono mancati lavori sulle istituzioni parlamentari, dalle meditate riflessioni di A. C. Jemolo sui rapporti tra i due rami del Parlamento <sup>2</sup> all'ampia ricerca di Spartaco Cannarsa, che ha ricostruito con cura «le origini statutarie del Senato, il suo carattere, la sua formazione, i criteri di nomina, mutati se non nella forma, nello spirito durante cento anni, il modo di funzionamento e soprattutto i progetti di riforma dell'Istituto», come scriveva nella presentazione del 1954 Fortunato Pintor <sup>3</sup>, e neppure sono mancati pregevoli lavori d'insieme, come quello di Carlo Ghisalberti, sulla storia costituzionale italiana dallo Statuto albertino alla Costituzione

\* Per cortese autorizzazione del Senato della Repubblica, si ripubblica questo saggio già apparso nell'opera *Il Senato nella storia. III. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997, pp. 135-208, col titolo *Da Firenze capitale alla crisi dello stato liberale*.

<sup>1</sup> G. SPADOLINI, *La riforma del Senato nell'Italia unita. Fra Depretis e Giolitti*, «Quaderni della Nuova Antologia», XXIX, Firenze, 1987, p. V e ID., *Senato vecchio e nuovo. Dal Risorgimento alla Repubblica*, Firenze, Le Monnier, 1993, p. 40.

<sup>2</sup> A. C. JEMOLO, *Camera e Senato: rapporti e contrasti*, in *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848-8 maggio 1948*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1948, pp. 357-367.

<sup>3</sup> S. CANNARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*. Prefazione di F. Pintor, Roma, Scarano, 1954, p. XV

repubblicana<sup>4</sup>. L'interesse degli studiosi, però, si è rivolto in prevalenza al lungo dibattito che ha accompagnato le varie ipotesi di riforma del Senato dalla «rivoluzione parlamentare» del 1876 a Giolitti<sup>5</sup> o, in un più esteso arco temporale, dal 1848 all'avvento del fascismo<sup>6</sup>, o ha cercato di ricostruire la riforma del Senato «attraverso l'esperienza vissuta dagli stessi senatori»<sup>7</sup>.

E non è mancato un richiamo ad una rinnovata storia delle istituzioni nella quale potessero riconoscersi storici, giuristi e storici delle istituzioni, come ha fatto il fascicolo monografico della rivista «Trimestre» – dedicato, su proposta di Pietro Scoppola, alla storia del dibattito sul Senato «modesta tessera di un disegno storiografico più vasto» (come si legge nella presentazione di Piero Aimo), indispensabile per una «più matura, consapevole e critica cultura delle istituzioni», i cui significativi contributi pongono «stimolanti osservazioni» e «pertinenti interrogativi» sulla storia della Camera alta<sup>8</sup>. L'auspicio di Ettore Rotelli, degli inizi degli anni Ottanta<sup>9</sup>, di dedicare a questa storia una maggiore attenzione non è rimasto inascoltato, come è dimostrato dalla recente pubblicazione di un'ampia e documentata ricerca di Nicola Antonetti che ha ricostruito la storia del Senato del regno fino all'affermarsi del regime fascista, dedicando una particolare attenzione ai progetti di riforma della Camera vitalizia riportati a modelli costituzionali di altri paesi e alla loro radice politica e ideologica, ricostruendo «il meccanismo della nomina dei senatori» per accertare il tipo di rappresentanza esercitato dalla Camera alta<sup>10</sup>. Ma un diverso terreno di indagine – anche se strettamente connesso con le analisi già ricordate – era individuato nel 1969 da Ruggero Moscati, in un rapido ma pene-

trante saggio, nel quale lo storico ribadiva la necessità di valutare un istituto come il Senato «sul terreno concreto della prassi, cioè a dire della storia, per misurarne la vitalità e l'aderenza ai problemi sempre più complessi della vita del paese»<sup>11</sup>.

Questa esigenza di una più attenta contestualizzazione costituiva anche un utile richiamo ad una migliore utilizzazione delle fonti documentarie, in particolare dell'Archivio storico del Senato, come hanno sottolineato recenti convegni dedicati alla salvaguardia e alla valorizzazione degli archivi storici parlamentari, al fine di riuscire a conservare la «memoria» del Parlamento<sup>12</sup> e di consentirne una migliore e più approfondita conoscenza. Questa stessa preoccupazione è all'origine di un recentissimo articolo di Nicola Antonetti e Francesco Soddu che, oltre a fare il punto sullo stato della storiografia sul Senato, dà notizia della costituzione di un gruppo di lavoro per una ricerca di équipe sulla storia della Camera alta tra l'ultimo decennio del secolo e il primo conflitto mondiale, con l'utilizzazione del materiale documentario disponibile presso l'Archivio storico del Senato: vi sono indicati anche altri possibili indirizzi di ricerca, da quella prosopografica a quella sulle modifiche del regolamento interno del Senato o sul meccanismo che regolava la sua attività legislativa<sup>13</sup>. Il saggio che segue avrà come obiettivo di cogliere – in un arco cronologico che parte dal trasferimento della capitale del regno a Firenze nel 1865 e giunge alla crisi dello stato liberale nel 1922 – alcuni momenti significativi nei quali il Senato tentò di svolgere un proprio ruolo nella vita del paese, in costante rapporto con la Corona e in sintonia o, più spesso, in contrasto con la Camera dei deputati. Le dimensioni di questo ruolo – legate ai numerosi tentativi di aumentarne l'incisività tramite una riforma della camera vitalizia –

<sup>4</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1974.

<sup>5</sup> P. ANGIONI, *Sulla riforma del Senato regio da Depretis a Giolitti*, «Rassegna storica del Risorgimento», LXXI, 1984, pp. 46-63.

<sup>6</sup> M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, il Mulino, 1993.

<sup>7</sup> G. SPADOLINI, *La riforma del Senato nell'Italia unita. Fra Depretis e Giolitti*, cit.

<sup>8</sup> *Materiali per una storia del Senato*, «Trimestre», XXI, 1998, pp. 1-4.

<sup>9</sup> E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino, 1981.

<sup>10</sup> N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

<sup>11</sup> R. MOSCATI, *Il Senato dallo Statuto albertino alla Repubblica*, in *Palazzo Madama*, Roma, Editalia, 1969, pp. 139-170; poi *Per una storia del Senato*, «Clio», V, 1969, pp. 239-248.

<sup>12</sup> *La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari: teoria ed esperienze in Europa*, Atti del Convegno internazionale promosso dall'Archivio storico della Camera dei Deputati, Roma, 22-25 marzo 1993, Roma, 1994 (in particolare cfr. T. AFFINITA, *L'Archivio storico del Senato della Repubblica*, pp. 150-153).

<sup>13</sup> N. ANTONETTI e F. SODDU, *Ipotesi per una ricerca sul Senato del Regno*, in *Le carte e la storia*. Bollettino semestrale della Società per gli studi di storia delle Istituzioni, I, 1995, n. 1, pp. 101-105.

si manifestarono nelle discussioni, in comitato segreto, sulla convalida di numerosi senatori, nelle modifiche apportate a progetti e a disegni di legge di larga rilevanza politica (come l'annessione del Veneto, il trasferimento della capitale a Roma, la legge delle Guarentigie, la tassa sul macinato) o riguardanti argomenti circoscritti ma significativi per il funzionamento della macchina statale (come, ad esempio, la legge Coppino sull'istruzione obbligatoria, l'amministrazione del patrimonio dello Stato, i conflitti di attribuzione, le modifiche delle varie leggi comunali e provinciali, il credito fondiario) o anche cercando di contrastare una politica considerata «debole» di fronte all'esplosione dei conflitti sociali, come agli inizi del Novecento con Giolitti o all'indomani della Prima guerra mondiale. Questa azione varierà naturalmente col tempo, in relazione al mutare della complessiva situazione nazionale: il prevalere di forze nuove – con Sella o Depretis, Cairoli o Crispi, più tardi con Giolitti – e lo sfaldarsi dello stato liberale nel primo dopoguerra costituiranno altrettante occasioni per il Senato di manifestare una volontà politica tesa a ristabilire equilibri minacciati o a difendere il ruolo previsto dallo Statuto per la Camera alta.

«Per tornare al Senato, chi scriverà la storia di quella assemblea politica potrà affermare in coscienza che, durante il soggiorno a Firenze, essa non soltanto conservò l'antica dignità acquistata, con la saviezza delle deliberazioni, nei primi diciassette anni della sua esistenza: ma a tale dignità aggiunse anche quella di un sentimento più liberale e di un'impronta più schiettamente italiana, per l'aumentato numero dei suoi componenti in ogni parte del Regno, e per essersi aggiunti agli altri anche quelli di una parte nobilissima d'Italia riunita alle altre nel 1866. Anzi, dopo il 20 settembre 1870, ma prima che il Parlamento si fosse trasferito a Firenze, come nel Salone dei Cinquecento sedettero i deputati eletti dalla provincia di Roma, in quello del Senato prestarono giuramento e sedettero i senatori Romani nominati dopo la presentazione del plebiscito». Così Ugo Pesci, nei primi anni del Novecento, concludeva il capitolo dedicato alla vita del Senato a Firenze tra il 1865 e il trasferimento della capitale a Roma<sup>14</sup>. Pur

<sup>14</sup> U. PESCI, *Firenze capitale (1865-1870). Dagli appunti di un ex-cronista*, Firenze, Bemporad, 1904, p. 325.

riuscendo a darci dei rapidi ma efficaci profili dei membri dell'assemblea e a cogliere la generale atmosfera dell'epoca, al lettore smaliziato quel capitolo non può non apparire incline ad un'immagine di maniera, specie quando contrappone alla camera elettiva, oggetto di attacchi formulati con la «tradizionale mordacità dello spirito fiorentino», la Camera alta, che per il modo stesso col quale era formata e costituita, «dava sufficiente garanzia che i componenti erano moralmente tutti degni di sedervi».

Il risentimento di Torino per il trasferimento della capitale a Firenze – approvato dai due rami del Parlamento tra il 18 novembre e i primi di dicembre del 1864 – non si esaurì nei tumulti del 21-22 settembre ma si rinnovò nell'antica capitale tra il 25 e il 28 gennaio 1865, mentre alla Camera si discutevano i risultati dell'inchiesta intorno agli scontri avvenuti a Torino dinanzi a Palazzo reale. Nella protesta «cittadina» era confluita anche la vecchia opposizione «municipale» all'intera politica cavouriana, espressa proprio da Federigo Sclopis di Salerano – già presidente del Senato subalpino nel 1853 e presidente del Senato italiano dal 23 maggio 1863 – che il 17 settembre 1864, appena appreso da Minghetti il contenuto della convenzione conclusa con Napoleone III, aveva subito manifestato la sua netta avversione all'accordo con la Francia. «Più fortemente poi – si legge nel suo Diario segreto – io gli rappresentai [a Minghetti] le funeste conseguenze del trasporto della Capitale per la dinastia di Savoia, la quale muterebbe sede, dove ha profonde e incrollabili radici, contro un domicilio in un paese che non ha tradizioni monarchiche, e nel quale la Casa di Savoia verrà ad impiantarsi come la Casa di Lorena, e rimarrà in balia dei venti rivoluzionari, e fra l'indifferenza della popolazione». La stessa valutazione circa il duro colpo che avrebbe inferto al principio monarchico lo spostamento della capitale a Firenze fu espressa dal presidente del Senato a Menabrea, che era convinto invece della inevitabilità del trasferimento, ma la considerava conseguenza del triplice errore fatto, a suo avviso, da Cavour cedendo la Savoia, proclamando Roma capitale e annettendo Napoli<sup>15</sup>. Coerentemente alle valutazioni negative espresse su di un atto approvato dal sovrano, Sclopis si dimise il 13 ottobre 1864 da presidente del Senato. Se Torino aveva manifestato contro la debolezza e l'«ingratitude» del go-

<sup>15</sup> F. SCLOPIS DI SALERANO, *Diario segreto (1859-1878)* edito a cura del P. P. Pirri, Torino, Deputazione subalpina di Storia patria, 1959, pp. 361-368.

verno Minghetti prima, e l'acquiescenza del governo La Marmora poi, a Firenze non mancavano coloro che nutrivano forti timori per l'arrivo previsto di alcune decine di migliaia di persone che difficilmente si sarebbero integrate con i 118.000 fiorentini. «I nuovi venuti – annotava con molto equilibrio Ugo Pesci – sbalzati ad un tratto lontano dai loro paesi, costretti a rinunciare contro voglia alle loro consuetudini materiali e morali, attribuendo erroneamente, per una serie di malintesi, tutti questi loro disturbi a cause molto differenti dalla causa vera, ed all'inframmettenza dei fiorentini, credendo di essere soli a patire i danni per tornaconto degli altri, arrivavano mal prevenuti contro Firenze [...]. I fiorentini, dal canto proprio, seccati da tante novità fragorose che turbavano la loro apatica tranquillità; seccati – diciamolo pure – dal vedere allargarsi ad un tratto il loro stretto orizzonte; risentendo i più danno e non profitto dal rincaro delle pighioni e della mano d'opera; sentendosi lacerare le ben costrutte orecchie dalle orribili favelle degli immigranti, si ribellavano e rispondevano salato alle critiche»<sup>16</sup>. All'indomani delle manifestazioni svoltesi davanti al palazzo reale di Torino, il 30 gennaio 1865, il sovrano prese la decisione, che era ormai politicamente improcrastinabile, di partire il 3 febbraio per Firenze, dove venne accolto con calore dalla popolazione e dai parlamentari della città, e suggellò con un abbraccio al più prestigioso senatore toscano, Gino Capponi, la scelta della nuova capitale del regno. Per il trasferimento della capitale a Firenze vennero create due commissioni: una, nominata dal governo, composta di architetti del genio militare e del genio civile, ed un'altra nominata dal comune toscano. Fu proprio la scelta della sede del Senato la più difficile. Delle tre ipotesi: sala dei Dugento a Palazzo Vecchio, Palazzo del Podestà e Teatro mediceo negli Uffizi, prevalse quest'ultima. Ma non fu una scelta indolore perché la distruzione del teatro cinquecentesco del Buontalenti e il contrasto con l'archivio di Stato accentuarono il conflitto tra le decisioni governative e le esigenze della città<sup>17</sup>, alimentato anche dalla estrema rapidità con cui il governo dovette procedere in una situa-

<sup>16</sup> U. PESCI, *Firenze capitale (1865-1870)*, cit., pp. 72-73.

<sup>17</sup> Sulla sistemazione del Senato a Firenze, sui contrasti tra Genio civile e demanio e sull'eco che se ne ebbe sulla stampa cfr. F. BORSI, *Gli Uffizi ospitano il Senato*, in *Il Senato italiano nelle tre capitali*, introduzione di G. Spadolini, Roma, Editalia, 1988, pp. 155-190.

zione politica che non consentiva tentennamenti e lentezze. Certo il Senato riunito a Firenze era ben diverso dal vecchio Senato subalpino prima, ed italiano poi, che aveva avuto come sede palazzo Madama a Torino, a cominciare dal numero dei suoi membri che dagli iniziali 78 aveva raggiunto nel 1860 (VII legislatura) i 157 membri e a unificazione avvenuta (VIII legislatura) i 277. Ora, nella IX legislatura, aperta appunto a Firenze nel novembre 1865, a un mese dalle elezioni che avevano portato alla Camera 443 deputati destinati a diventare 493 l'anno dopo, con i rappresentanti di Mantova e del Veneto – i senatori erano 302. I più numerosi erano sempre quelli della XXI categoria (censo) – e la tendenza durerà fino agli anni Ottanta – seguiti da «coloro che con servizi e meriti eminenti avevano illustrato la Patria» (cat. XX), dagli ex ministri segretari di Stato (cat. V), dagli ex deputati (cat. III), dagli «Ufficiali generali di terra di mare» (cat. XIV). La prima preoccupazione di Gabrio Casati, nominato dal sovrano presidente dell'assemblea il 18 novembre 1865, «su proposta del ministro dell'interno, udito il consiglio dei ministri» – come suonava la formula di rito – e che avrebbe presieduto il Senato per l'intero quinquennio fiorentino, fu di ricordare insieme, con affetto, nel discorso di insediamento, Torino e Firenze, la vecchia capitale, ancora ferita, e la nuova, non ancora del tutto convinta del suo nuovo ruolo. «Noi abbandonammo l'antica residenza – disse Casati il 20 novembre 1865 – e, diciamolo pure, l'abbandonammo con rammarico. In quella il nostro consesso ebbe vita, in essa s'accrebbe, in essa maturò i destini della patria italiana in accordo con gli altri poteri. Torino fu centro da cui mosse l'italiano risorgimento [...]. La ricordanza riconoscente di quella inclita città più che nella memoria resterà scolpita nei nostri cuori [...]. Accolga frattanto un saluto, espressione del grato animo e d'amore; essa sia per noi quasi terra sacra e venerabile (Applausi generali). Ora raccolti in questa città che rammenta il risorgimento dopo la barbarie che intristì Europa tutta, in questa città d'onde s'irradiò non solo in Italia ma nel mondo intero la civiltà risorta, noi dobbiamo sentirci animati da forza irresistibile a compiere i destini della patria nostra». La IX legislatura durò poco più di un anno, durante il quale le sedute tenute dal Senato furono un terzo di quelle della Camera dei deputati, 53 le prime, 159 le altre. Il suo scioglimento, molto prima della sua scadenza naturale, il 3 febbraio 1867, fu causato da un voto della Camera che disapprovava la politica ecclesiastica del governo. L'episodio centrale nella vita

del paese fu in quei mesi la guerra contro l'Austria, non soltanto perché si trattava della prima importante prova bellica alla quale il nuovo regno era chiamato, ma anche perché quell'occasione fu utilizzata per far approvare provvedimenti legislativi di incerta accoglienza. Venne, infatti, approvata con rapidità dal Senato, il 23 giugno 1866, la legge sulla soppressione delle corporazioni religiose, certo non gradita alla Camera vitalizia, mentre si conferivano i poteri straordinari al governo per la guerra contro l'Austria.

Dell'atteggiamento critico del Senato nei confronti del governo si ebbe conferma nella discussione del progetto di legge per l'approvazione del trattato di pace. Il dibattito si svolse in aula il 16 aprile 1867 e l'articolo unico – che autorizzava il governo a dare piena esecuzione al trattato di pace tra l'Italia e l'Austria firmato a Vienna il 3 ottobre 1866 – fu approvato alla fine quasi all'unanimità, con 71 voti a favore e 3 contrari. Bisogna, però, ricordare che, al relatore Scialoja, che aveva messo in evidenza la contiguità con il trattato di Zurigo, «il compimento dei desideri» che con quel primo trattato non erano stati pienamente soddisfatti e quindi la fine di ogni discordia tra i due paesi e lo stabilirsi di «una durevole pace» tra i due Stati contraenti, il senatore Romualdo Tecco, ex diplomatico – che aveva avuto il laticlavio due anni prima – rispose con un pesante intervento contro il modo con cui era avvenuta la cessione del Veneto. Come era possibile – si chiedeva il sessantacinquenne senatore piemontese, che sarebbe scomparso un mese dopo – che l'Austria il 24 agosto avesse ceduto alla Francia il Veneto in precedenza riconosciuto all'Italia, e che la Francia l'avesse ricevuto «come cosa naturale e regolare»? Il senatore, in sostanza, rivendicava il diritto del Parlamento ad essere consultato, a norma dello Statuto, prima di «dar principio all'esecuzione del trattato». Se questa consultazione fosse avvenuta non si sarebbe assunto l'impegno di pagare all'Austria 87 milioni, dato che nei preliminari del trattato definitivo di Praga si diceva che, ricevendo la Venezia dall'Austria, l'Italia sarebbe stata tenuta ad assumere a suo carico «il debito speciale territoriale e non già una parte del debito generale dell'impero, come si è fatto»: Venezia era infatti non già provincia dell'impero austriaco, ma regno insieme alla Lombardia, con sue finanze e con un suo debito pubblico.

Quel che il senatore piemontese toccava era un nodo politico essenziale in quegli anni, cioè la subordinazione politica del nostro paese alla Francia, la quale nel conflitto austro-prussiano avrebbe preferito un'Italia

neutrale o, almeno, secondo i consigli di Napoleone III a Nigra, una guerra condotta «senza troppo vigore». Proprio per quella subordinazione, in una convenzione tra l'Austria e la Francia, quest'ultima aveva creduto «di poter disporre di una parte preziosa delle proprietà veneziane e italiane in favore dell'Austria stessa», a cominciare dal palazzo di Venezia sito nell'omonima piazza romana.

Legato alla guerra del 1866 è anche l'altro episodio che vide il Senato al centro dell'attenzione del mondo politico, cioè il processo dinanzi al Senato – costituito in Alta corte di giustizia – all'ammiraglio Persano, accusato di non aver eseguito con speditezza lo spostamento della flotta da Taranto ad Ancona dopo lo scoppio delle ostilità con l'Austria, di non aver inseguito la flotta austriaca avvicinatasi il 27 giugno al porto di Ancona, di non avere dall'8 al 13 luglio dato la caccia alle navi nemiche in Adriatico secondo le istruzioni ricevute, di aver maldestramente tentato l'attacco a Lissa il 18 e il 19 luglio, di non aver saputo dirigere la flotta il 20 luglio, cambiando tra l'altro nave ammiraglia poco prima della battaglia, di non aver inseguito successivamente il nemico<sup>18</sup>. Dopo il manifestarsi di pesanti critiche sulla condotta delle operazioni navali, all'indomani della battaglia di Lissa, Persano aveva chiesto che fosse fatta un'inchiesta sul suo operato. Depretis, ministro della marina, aveva accolto questa richiesta, aveva esonerato Persano dal comando della flotta, e lo aveva sottoposto ad un consiglio di guerra, affidando, nello stesso mese di luglio, l'istruttoria all'avvocato generale militare presso il Tribunale supremo di guerra. Ma, prima che fosse interrogato Persano, il presidente del Senato aveva invocato, a norma dell'art. 37 dello Statuto, l'esclusiva competenza del Senato, costituito in Alta corte di giustizia, a giudicare l'ammiraglio che era stato nominato senatore per la XIV categoria («Ufficiali Generali di terra e di mare») l'8 ottobre del 1865 e aveva giurato il 24 gennaio successivo. Il governo aveva giudicato fondata la richiesta e con decreto reale del 4 ottobre aveva costituito il Senato in Alta corte, e incaricato l'avvocato generale mi-

<sup>18</sup> *Il processo dell'Amiraglio di Persano con una prefazione ed un'appendice di documenti inediti sulla campagna navale di Lissa (1866)*, a cura di A. Lumbruso, Roma, Fratelli Bocca editori, 1905: il grosso volume contiene, tra l'altro, la relazione della commissione istruttoria, le udienze del processo, la requisitoria del pubblico ministero, le repliche della difesa.

litare presso il Tribunale supremo di guerra, Camillo Trombetta, il procuratore generale presso la Corte d'appello di Lucca, Lorenzo Nelli, e il sostituto procuratore presso la corte d'appello di Napoli, Diomede Marvasi, di sostenere le funzioni di pubblico ministero. A poco più di un mese dalla conclusione dei lavori della commissione istruttoria (12 gennaio 1867), una prima sentenza assolse Persano il 23 febbraio 1867 dall'accusa di gran lunga più grave – viltà innanzi al nemico – con votazione per appello nominale (73 voti contro 38) e lo rinviò invece a giudizio per «aver male adempiuta la missione e spedizione di cui era stato incaricato, per non avere né provocata, né battuta, né tentato di bloccare o battere l'Armata nemica dall'8 al 13 luglio 1866, per il modo con cui [aveva] comandato e si [era] condotto il 27 giugno, dall'8 al 13 luglio, nella tentata espugnazione di Lissa il 18 e 19 e la mattina del 20 detto mese, e nella battaglia seguita lo stesso giorno 20».

La difesa di Persano, composta dagli avvocati Luigi Sanminiatielli e Guido Giacosa e dal capitano Alfredo Clavesana, presentò istanza pregiudiziale di nullità il 3 marzo 1867 per tutti gli atti di istruzione compiuti fino ad allora perché l'istruttoria era stata condotta, fino all'interrogatorio dell'imputato, dall'Ufficio dell'avvocato militare generale funzionante come Auditorato generale di Marina, violando l'art. 37 dello Statuto, secondo il quale solo il Senato era «competente per giudicare dei reati imputati ai suoi Membri».

Il pubblico ministero, però, rigettò la pregiudiziale di nullità, perché occorreva distinguere il giudizio dall'istruttoria: il giudizio spettava al Senato riunito in Alta corte di giustizia, ma l'istruttoria non poteva essere affidata allo stesso Senato che era un corpo politico e non un corpo giudiziario. Prima di convocare la Camera vitalizia come Alta corte di giustizia, era necessario che si accertasse l'esistenza del delitto nei luttuosi fatti della campagna navale e chi dovesse risponderne alla giustizia. E a questo fine il governo aveva ordinato all'avvocato generale militare di assumere l'iniziativa degli atti di istruttoria.

Il contrasto tra le due tesi – del pubblico ministero e della difesa non ebbe opportunità di svilupparsi: Persano rinunziò, infatti, alla pregiudiziale sollevata dai suoi difensori perché non si pensasse a una manovra dilatoria per rinviare il dibattito e l'istanza fu, perciò, ritirata dai difensori il 10 aprile 1867. Dopo la rinuncia alla pregiudiziale, la difesa di Persano tentò

di far ricadere la colpa dell'insuccesso militare su quanti avevano spinto Persano all'azione, a cominciare da Depretis, senza tener conto delle condizioni in cui si trovava la flotta. Il processo ebbe termine il 15 aprile dello stesso 1867, allorché Persano venne condannato per disubbidienza agli ordini e per incapacità «alla pena della demissione, alla perdita del grado di Ammiraglio e alle spese del giudizio», ma conservò la carica di senatore. I senatori che avevano votato la sentenza erano stati 110, gli assenti per motivi giustificati 118, e 56 gli assenti «senza causa riconosciuta».

Ma l'intero procedimento aveva dimostrato la necessità di un regolamento che desse certezza procedurale ai futuri processi. Come è stato osservato, quando il Senato si costituì «per la prima volta in Alta Corte non esistevano né la legge né il regolamento d'attuazione».

E l'ordinanza del 23 ottobre aveva disposto «non già norme procedurali in genere, bensì le regole di quella procedura, cioè le regole che l'Alta Corte si impegnava ad applicare in quel processo»<sup>19</sup>.

Si provvide, quindi, a fissare delle norme di procedura prima che si verificassero altri processi, in modo da evitare che esse fossero stabilite dalla stessa corte che avrebbe dovuto giudicare. E subito dopo la conclusione del processo Persano, nel dicembre 1867, fu approvato un Regolamento giudiziario che si limitò, in realtà, a riprendere le norme procedurali adottate nel processo terminato pochi mesi prima. Ma qualche tempo dopo venne costituita una commissione speciale composta dei senatori Raffaele Conforti, Celso Marzucchi, Enrico Poggi, Federigo Sclopis, Paolo Onorato Vigliani che elaborò un progetto di Regolamento discusso in Senato riunito in comitato segreto nel marzo 1869<sup>20</sup>. In quella sede venne affrontato anzitutto il problema della convocazione dell'Alta corte; il progetto prevedeva due soli casi: la comunicazione del governo e la querela o denuncia. Alla obiezione del sen. Musio che potevano esserci altri casi – per un reato di azio-

<sup>19</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *L'«Incidente» Nasi. Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)*, Padova, Cedam, 1983, pp. 56-57.

<sup>20</sup> La discussione è stata ricostruita sulla base dei processi verbali delle sedute segrete, conservati nell'Archivio storico del Senato.

Ringrazio qui pubblicamente la dott. Emilia Campochiaro per la competenza e la cortesia con le quali ha reso possibile la consultazione di numerosi documenti depositati in quell'Archivio.

ne pubblica, ad esempio, non occorre denuncia né querela perché il magistrato potesse procedere – il relatore Vigliani rispose che la commissione aveva usato un termine largamente comprensivo, come *denuncia*, proprio perché potessero rientrarvi anche altri casi.

Problemi più complessi quelli posti dal senatore Lanzilli, magistrato: a suo parere norme «così radicali» non avrebbero dovuto essere stabilite con un regolamento.

Egli avrebbe inoltre ristretto i poteri della commissione istruttoria, i cui membri, comunque, non avrebbero dovuto poi prendere parte al giudizio definitivo del Senato. Alla commissione egli proponeva di riconoscere le stesse attribuzioni affidate dal codice di procedura civile al giudice istruttore, tranne alcuni casi (invio del mandato di comparizione, arresto e libertà provvisoria) nei quali avrebbe deciso il Senato in seduta segreta.

La discussione definitiva sul Regolamento giudiziario avvenne l'anno successivo, quando la commissione presentò la sua relazione, in comitato segreto (30 aprile 1870). I punti maggiormente dibattuti furono i seguenti: i poteri della commissione di istruzione senatoriale (a cominciare dalla possibilità di rilasciare un mandato di cattura anche prima delle conclusioni del pubblico ministero), l'eventuale numero minimo di votanti necessario, l'introduzione nel giudizio della parte civile.

Al dibattito parteciparono soprattutto Conforti, De Falco e Scialoja: emerse l'opinione che il Regolamento si dovesse discostare il meno possibile dal diritto comune. Perciò la commissione istruttoria, ben distinta dalla commissione giudicante, non doveva avere, a giudizio di De Falco, maggiori facoltà di quelle che il codice di procedura penale attribuiva al giudice istruttore. Poteva verificarsi il caso in cui il magistrato eccezionale, lungi dall'essere una garanzia, diventasse un pericolo. Essendo il Senato, infatti, pur costituito in Alta corte, sempre un corpo politico, era necessario che le garanzie introdotte dal codice di procedura penale a favore dell'imputato di fronte al giudice istruttore, fossero «scrupolosamente mantenute rispetto alla Commissione Senatoria d'istruzione investita delle funzioni proprie del Giudice istruttore».

La discussione approdò ad un nuovo Regolamento giudiziario, in 37 articoli, approvato dalla Camera alta prima in comitato segreto e successivamente (7 maggio) in seduta pubblica. Esso stabiliva che il Senato, in comitato segreto, si dichiarava con una sua ordinanza costituito in Alta corte

di giustizia e, una volta riconosciuta la propria competenza, nominava una commissione di istruzione composta dal presidente e da altri sei senatori. Il ministro della giustizia, informato dal presidente del Senato, avrebbe destinato un funzionario «a sostenere le parti del pubblico ministero». La commissione di istruzione era investita di tutte le funzioni che erano attribuite dal codice di procedura penale al giudice istruttore, compreso il rilascio del mandato di cattura, nei casi di urgenza «senza bisogno di conclusioni del Ministero Pubblico». L'ordine di arresto doveva essere dato «col concorso di tutti i membri della Commissione ed alla maggioranza di cinque voti».

Nonostante il parere di Scialoja, contrario ad introdurre nel giudizio dell'Alta corte la parte civile – poiché questa giurisdizione eccezionale non era stata conferita al Senato dallo Statuto – la commissione approvò una formulazione secondo la quale la Corte «nel pronunciare la condanna al risarcimento dei danni, ne rimette la liquidazione ai tribunali ordinari, ancorché si trovi in causa la parte civile».

Questo Regolamento giudiziario del 1870 – il cui *iter* abbiamo seguito minutamente perché la costituzione in Alta corte di giustizia rappresentava una funzione di particolare rilievo svolta dal Senato – durò un trentennio e bisognò arrivare alla fine del secolo per cambiarlo (20 dicembre 1900 e 4 luglio 1901).

Il dibattito sulla competenza del Senato costituito in Alta corte di giustizia, proseguì, però, non soltanto a livello politico ma anche fra i giuristi, a cominciare dal potere riconosciuto al governo di stabilire se il reato rientrava nelle competenze del Senato o se dovesse essere affidato alla magistratura ordinaria.

Ad esempio, nel IV Congresso giuridico nazionale<sup>21</sup>, tenutosi a Napoli nel 1897, l'avvocato Giuseppe Semmola, docente nell'Università partenopea, sostenne l'abolizione della competenza del Senato, costituito in Alta corte di giustizia, per i reati contro la sicurezza dello Stato, e si batté soprattutto perché fossero determinati per legge i casi in cui il giudizio spettava alla corte d'assise e quelli nei quali spettava al Senato. Inoltre per garantire al massimo l'equità del giudizio il giurista napoletano riteneva che

<sup>21</sup> G. SEMMOLA, *Del Senato in Alta Corte di Giustizia*, in *IV congresso giuridico nazionale*, vol. IV, *Relazioni della sezione di Diritto pubblico*, Napoli, Tip. Tocco, 1897, pp. 9-28.

dell'Alta corte avrebbero potuto far parte soltanto i senatori nominati prima del fatto argomento del processo e che nessun membro dell'Alta corte potesse essere distolto dalle funzioni per temporanei incarichi governativi.

Il crollo della rendita italiana alla Borsa di Parigi, passata nei primi sei mesi del 1866 da 65 a 40 lire, l'adozione del corso forzoso, la modesta prova militare dell'esercito e della flotta – che vedrà addirittura degradato il suo comandante – la deludente conclusione politica della terza guerra di indipendenza, con il Veneto ottenuto tramite la Francia, gli strascichi di Mentana furono altrettante manifestazioni della grave crisi che attraversò l'Italia tra il 1866 e il 1868. L'alternarsi dei ministri delle finanze dopo Antonio Scialoja – che aveva tenuto la carica con La Marmora e con Ricasoli dal 1° gennaio 1866 al 17 febbraio 1867 – fu rapido e convulso: meno di due mesi Depretis (febbraio-aprile 1867), poco più di due mesi Francesco Ferrara (10 aprile-4 luglio 1867), meno di quattro mesi l'interim di Urbano Rattazzi (aprile-ottobre 1867). Il contrasto fra i due rami del parlamento, particolarmente vivace, per antica tradizione, nei dibattiti riguardanti il rapporto tra Stato e Chiesa, si manifestò anche nell'atteggiamento da assumere nei confronti del sistematico ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio.

Ne ricorderemo un esempio. Francesco Ferrara, ministro delle finanze nel gabinetto guidato da Urbano Rattazzi, presentò il 25 giugno 1867 alla Camera il progetto di legge «per l'autorizzazione dell'esercizio provvisorio dei bilanci per tutto il mese di luglio 1867» che venne approvato il 28 giugno. Lo stesso giorno il progetto di legge fu presentato al Senato, dove fu esaminato dall'Ufficio centrale. Il relatore Edoardo Castelli, magistrato, non ebbe difficoltà a riconoscere la necessità del provvedimento, ma non poté tacere le due obiezioni emerse durante la discussione: la prima riguardava la durata di un solo mese della facoltà concessa al governo «mentre non solamente il Senato non ha iniziato ancora l'esame di verun bilancio definitivo, ma neppure dall'altro ramo del Parlamento vennero tutti discussi e approvati». La seconda era costituita dall'obbligo imposto al governo di conformarsi «alle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati nei bilanci da essa approvati». E il Senato apportò, quindi, le modifiche ritenute necessarie per rispondere a queste due obiezioni. La Camera, a sua volta, non accolse il testo modificato e, per far approvare ugualmente dall'altro ramo del parlamento il progetto di legge, sostituì il 1° articolo

del progetto di legge con il primo articolo della legge del 31 marzo 1867 sull'autorizzazione dell'esercizio provvisorio dei bilanci 1867 – che era stato approvato il 30 marzo dal Senato e che quindi quest'ultimo non avrebbe potuto, logicamente, respingere né modificare.

Altro esempio di questo perdurante attrito tra le due Camere fu l'approvazione, nello stesso 1867, del bilancio del ministero della guerra. L'occasione fu offerta dalla proposta soppressione dei comandi dei dipartimenti. Il 30 luglio 1867 il senatore generale Diego Angioletti giudicò questa soppressione un atto «improvvido», «impolitico» e «non costituzionale». E nonostante le posizioni più sfumate e realistiche di Menabrea – che intendeva lasciare al governo la responsabilità del provvedimento, visto che quei comandi erano stati creati con decreto reale e nello stesso modo avrebbero potuto essere sciolti – l'Angioletti, pur consapevole che il suo emendamento non aveva alcuna possibilità di essere approvato, fece una dichiarazione che esprimeva bene lo stato d'animo di una buona parte della Camera vitalizia: «lo credo come membro del Senato, di avere il diritto di dire la mia opinione su tutte le questioni che si presentano in quest'aula, indipendentemente da quello che si fa nell'altro ramo del Parlamento, del quale anzi, per ragioni di convenienza, non mi voglio occupare».

Oltre che nelle discussioni riguardanti provvedimenti di natura fiscale, a cominciare dai bilanci, il Senato svolse una sua specifica funzione, come è stato già osservato, nel dibattito sul riordinamento burocratico e amministrativo dello Stato: lo dimostra, ad esempio, l'ampia discussione intorno al progetto di legge sull'amministrazione e la contabilità dello Stato, approvato il 27 luglio dalla Camera dei deputati, e presentato il 29 luglio 1868 in Senato dal ministro delle finanze Cambrey-Digny.

Si trattava di istituire nelle amministrazioni del regno un sistema di scrittura per il bilancio «il quale – come disse il ministro – riassumendosi presso un Ufficio centrale, e coordinando le operazioni di questo con quelle delle diverse Amministrazioni, riuscisse a tenere in evidenza il movimento giornaliero amministrativo di tutto il patrimonio dello Stato e servisse di norma costante al Governo e al Parlamento». Il governo, in tal modo, non avrebbe potuto oltrepassare mai le assegnazioni del bilancio preventivo approvato dal Parlamento e nessun movimento di denaro avrebbe potuto sfuggire alla vigilanza della Corte dei conti e del Parlamento stesso.

La Camera dei deputati, da parte sua, aveva cercato di definire con precisione l'ingerenza della Corte dei conti, «il cui riscontro preventivo – come disse il ministro – [era] stato limitato alla parte puramente costituzionale, abbandonando ai capi delle Ragionerie ministeriali, che da essa poi sono giudicabili, tutte le responsabilità delle operazioni di liquidazione».

Nella discussione in Senato, svoltasi dal 14 al 18 gennaio 1869, un rilievo particolare ebbero gli interventi di Antonio Scialoja che il 15 gennaio 1869 sottolineò fortemente la distinzione prevista dalla legge fra la riscossione delle imposte e il loro versamento. «Altro è la riscossione dell'imposta che l'esattore sotto qualsiasi nome fa dal contribuente, altro è il versamento che l'esattore fa della somma riscossa nelle casse del Tesoro». L'esattore veniva così ad avere due facce: «in quanto si dirige al contribuente per domandargli l'imposta, e per esercitare a nome dello Stato i diritti che gli vengono conferiti, egli dipende dal direttore generale di quel ramo speciale a cui spetta l'applicazione dell'imposta [...]. Quando egli ha riscosso, allora poi (ecco l'altra faccia che egli ha, perché diventa debitore verso le casse dell'Erario delle somme ch'egli ha riscosse e che detiene), egli cade sotto la giurisdizione del direttore generale del tesoro, in quanto è tenuto a versare nelle casse del Tesoro le somme che ha riscosso». Per questo motivo il direttore generale avrebbe dovuto *invigilare* sulle riscossioni e *soprintendere* ai versamenti. A chi sosteneva (come il commissario regio) che il direttore generale del tesoro non poteva e non doveva limitarsi ad incassare quello che i direttori del ramo avevano riscosso, ma doveva richiamare i direttori speciali ad adempiere al loro compito, a sollecitare le riscossioni, a curare insomma l'osservanza della legge sulle imposte, Scialoja ribadiva che l'esattore in quanto riscuoteva un'imposta qualunque doveva essere alle dipendenze del direttore generale da cui dipendeva l'applicazione di quella imposta, e nei confronti del Tesoro dello Stato aveva l'obbligo di versare tutto il denaro riscosso dal contribuente.

L'impostazione di Scialoja venne recepita nel testo approvato il 18 gennaio 1869 dal Senato, che provvide anche a riportare al 1° gennaio l'inizio dell'anno finanziario che la Camera aveva, invece, spostato al 1° marzo «considerando i periodi nei quali era solita alternare i suoi lavori».

Nel presentare alla Camera il 19 gennaio 1869 il testo approvato dal Senato il giorno prima con 68 voti favorevoli e 4 contrari, Cambrey-Digny cercò accortamente di minimizzare le modifiche. La nuova redazione della

legge, a suo dire, si era limitata a meglio definire le incombenze della ragioneria generale appena istituita, e, quanto alla data di inizio dell'anno finanziario, il Senato non aveva sollevato questioni di principio, ma soltanto ritenuto che un anno finanziario che andasse dal 1° marzo all'ultimo di febbraio dell'anno successivo «discordasse troppo dalle abitudini del paese» e potesse provocare «qualche perturbazione» per le amministrazioni provinciali e comunali. Le modifiche del Senato, insomma, non solo non alteravano la fisionomia complessiva del progetto di legge votato dalla Camera ma tendevano «allo stesso scopo che si era proposto la Camera, quello cioè di rendere più spedito il servizio dell'amministrazione e più semplice il sistema della contabilità». E la Camera dovette restarne persuasa se approvò la legge il 20 aprile 1869 nel testo trasmessole dalla Camera alta.

Un terreno specifico sul quale il Senato poteva far sentire il suo peso politico, o almeno difendere la sua autonomia, era quello della convalida della nomina dei senatori.

Scorrendo il *Registro dei processi verbali delle sedute segrete* ci si rende conto facilmente che non si trattava, come del resto era esplicitamente dichiarato, di «una pura formalità». Ad esempio, nella seduta del 1° marzo 1866, il senatore fiorentino Enrico Poggi, incaricato di riferire sulla nomina dell'avvocato Giuseppe Mirabelli, nominato per la XII categoria («Consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei Conti dopo 5 anni di funzioni»), dichiarò che l'Ufficio 2°, al quale era stato demandato l'esame dei titoli del neosenatore, non ne aveva potuto proporre la convalida perché l'interessato non aveva ancora compiuto il prescritto quinquennio della sua nomina a procuratore generale.

L'Ufficio di Presidenza era stato, invece, di diverso avviso perché con la parificazione dei procuratori generali ai primi presidenti, la nomina sarebbe potuta avvenire per la IX categoria («Primi Presidenti dei magistrati di appello»). Ma l'Ufficio 2° aveva insistito perché si deferisse la cosa al Senato in comitato segreto, e questo aveva votato contro la convalida. Fu bocciata anche la richiesta del senatore Alfieri di «far partecipare al sen. Mirabelli la risoluzione dell'Ufficio 2°»; venne invece approvata la proposta dei senatori Vincenzo Capriolo e Carlo Cadorna di incaricare la Presidenza di far conoscere per lettera al ministro dell'interno che il Senato non poteva convalidare la nomina del senatore Mirabelli, senza neanche indicare, come chiedeva il senatore Poggi, i motivi per i quali il Senato non ave-

va potuto deliberare. Per la nomina di Mirabelli fu necessario un nuovo decreto di nomina il 2 maggio dell'anno successivo, convalidato il 24 dello stesso mese, per una diversa categoria, la X («L'Avvocato generale presso il Magistrato di cassazione ed il Procuratore Generale, dopo cinque anni di funzioni»).

Pochi giorni più tardi, il 9 marzo, il Senato, riunito in comitato segreto, esaminò la delibera con cui l'Ufficio 4°, «ad esempio di quanto si era praticato in occasione della nomina del sen. Mirabelli» aveva deciso di comunicare al Senato in comitato segreto «i dubbi insorti» circa la convalida della nomina del conte Francesco Finocchietti. Il caso Mirabelli era stato, in realtà, diverso perché il Senato aveva deciso che poteva essere nominato in una diversa categoria, come infatti era avvenuto. Per il conte Finocchietti, invece, non vi era stata nessuna decisione da parte dell'Ufficio 4°, e quindi diversi senatori sostennero l'impossibilità di deliberare in assenza di una precedente decisione basata sull'esame dei titoli del senatore. Occorreva, allora, deferire quell'esame ad una Giunta speciale o ad un nuovo Ufficio? Prevalse quest'ultima soluzione e dopo poco più di un mese, il 22 aprile 1869, venne convalidata la nomina del conte Francesco Finocchietti a senatore per la XXI categoria («Le persone che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria»).

Abbiamo fatto due esempi di nomine convalidate in un secondo tempo perché di nomine non convalidate in comitato segreto, negli anni fiorentini, ce ne furono soltanto quattro. La motivazione va cercata nel fatto che le nomine furono fatte in modo abbastanza oculato, alternando magistrati, uomini di cultura, generali, patrioti. Nel quinquennio abbondante nel quale il Senato tenne le sue riunioni a Firenze – dal 20 novembre 1865 al 28 giugno 1871 – vennero nominati 112 senatori per i quali (come è stato sottolineato da Cosimo Ceccuti) «non si può parlare di 'inornate', almeno in senso strumentale da parte del governo e della sua maggioranza come avverrà più tardi. Soprattutto non ci furono 'inornate di toscani' (otto in tutto)»<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> C. CECCUTI, *Il Senato di Firenze (1865-1871)*, in *Il Senato italiano nelle tre capitali*, cit., p. 122.

Le ultime discussioni che occuparono il Senato a Firenze – riguardanti l'accettazione del plebiscito delle provincie romane, il progetto sul trasferimento della sede del governo a Roma e la legge delle Guarentigie – ci mostrano una Camera vitalizia per nulla rassegnata a svolgere una funzione notarile. Nelle tre discussioni, distinte eppure strettamente collegate, rivive l'intera tradizione risorgimentale, così presente nelle argomentazioni di Carlo Alfieri, di Jacini, di Menabrea come di Scialoja, di Amari, di Vincenzo Errante e nelle repliche di Lanza e di Sella, rispettivamente presidente del consiglio e ministro delle finanze.

Sul progetto di legge per la conversione in legge del R. Decreto 9 ottobre 1870 per l'accettazione del plebiscito delle provincie romane, affidato all'Ufficio centrale composto dai senatori Cristoforo Mameli, Giuseppe Musio, Raffaele Conforti e Terenzio Mamiani relatore, quest'ultimo non mancò di sottolineare (20 dicembre 1870) che negli articoli secondo e terzo erano «nettamente dichiarate le personali prerogative del Sommo Pontefice» ed erano «accertate nel lor fondamento le guarentigie necessarie al magistero supremo spirituale che gli compete». Questo preannuncio della futura legge sulle garanzie dell'indipendenza del pontefice aveva lo scopo di assicurare quei parlamentari timorosi che la fine del potere temporale comportasse la fine dell'indipendenza e della dignità del pontefice. Ma questa promessa non fu ritenuta sufficiente da un membro dell'Ufficio centrale che giudicò impossibile la coesistenza di due sovranità in Roma. «Se anche fosse possibile, fatta la debita separazione del temporale dallo spirituale (aggiunse) sarebbe necessario dimostrarlo praticamente, e quindi discutere simultaneamente le guarentigie di libertà e indipendenza del ministero spirituale che si vogliono accordare al Papa». Ad ogni modo (concluse) la questione era di «natura internazionale».

A maggioranza l'Ufficio centrale ritenne, invece, che le due sovranità, pur di natura differentissime, potessero coesistere in un luogo medesimo. «E quanto al far procedere simultanea la discussione delle guarentigie e il corso dei rispettivi fatti politici – concludeva il relatore – il più dei Commissari ha stimato che può ognuno contentarsi delle massime già definite nel Regio Decreto e delle riserve che si contengono nell'articolo secondo della presente legge».

Il membro dell'Ufficio centrale era il senatore Cristoforo Mameli, le cui argomentazioni ritorneranno puntualmente negli interventi di parlamen-

tari di stretta osservanza cattolica durante la discussione degli altri due progetti di legge. In tutti questi casi il Senato non esitò a manifestare le proprie divergenze dalle posizioni del governo e della maggioranza parlamentare, modificando sempre il testo approvato dalla Camera, ma trovò spesso – come avremo occasione di vedere fra breve – delle soluzioni intermedie, capaci di mediare tra il laicismo liberale e le pregiudiziali cattoliche.

Il progetto di legge relativo al trasferimento della sede del governo a Roma, che era stato approvato il 23 dicembre 1870 dalla Camera dei deputati, fu presentato il 27 dello stesso mese al Senato da Lanza, presidente del consiglio e ministro dell'interno. Esso fissava entro il 30 giugno 1871 il trasferimento della sede del governo a Roma, stanziava 17 milioni per le relative spese, dava facoltà al governo di espropriare, per causa di pubblica utilità, «gli edifici appartenenti a corpi morali esistenti in Roma che siano necessari al trasporto della capitale», a favore dei quali sarebbe stata «inscritta tanta rendita nominativa cinque per cento pari al reddito netto attribuito all'edificio espropriato». I lavori, ove necessario, avrebbero potuto fare a meno del voto preventivo del Consiglio di Stato.

Ad accendere il dibattito in Senato fu Filippo Linati che, dopo aver ricordato il debito contratto con la Francia nel 1859 e l'impegno assunto con la convenzione del 1864 a non andare a Roma, sostenne che l'Italia non aveva soltanto infranto solenni trattati ma aveva mancato alla lealtà che si doveva ad una nazione «sventurata ed amica» mentre era invasa dallo straniero.

Nella stessa seduta del 23 gennaio un'altra voce di dissenso, culturalmente ben più consistente, fu portata da Stefano Jacini che da meno di un anno era entrato a far parte del Senato per la terza categoria (ex deputati). Egli affrontò la questione politica del trasferimento della capitale, negando la superiorità di Roma su Firenze. Quest'ultima era meglio ubicata perché più centrale, mentre Roma «s'accosta[va] troppo al mezzogiorno»; a sud di Roma vivevano meno di 10 milioni di abitanti, a nord più di 15; militarmente, poi, Firenze era più facilmente difendibile. Inoltre la questione romana non sarebbe stata risolta trasferendo la capitale del regno a Roma, perché la coesistenza del governo del regno d'Italia e del governo della Chiesa cattolica a Roma era «la più azzardosa» che potesse immaginarsi. Roma avrebbe, invece, potuto essere la capitale onoraria «per l'incoronazione del re d'Italia e per certe altre grandi solennità dello Stato», mentre Firenze avrebbe potuto continuare ad ospitare il governo. «Il dogma di

Roma capitale, come sede di governo, è un sogno, è una fisima che non resiste ad un'attenta disamina [...]. L'idea di Roma sede di Governo non è un'idea essenzialmente liberale e patriottica; essa è un'idea da antiquari adottata dai patrioti e dai liberali in buona fede ma senza rendersene ben ragione; essa non risponde ai bisogni dell'Italia nuova; è il belletto di un'Italia decrepita e che ha fatto il suo tempo, e non l'ornamento di quell'Italia che vagheggiamo e che deve percorrere le vie della libertà e del progresso se vuole assidersi da pari a pari colle nazioni più incivilite del mondo».

Questi concetti espressi da Jacini con dottrina e temperanza erano, almeno in larga parte, comuni alla corrente moderata del Risorgimento. In netta contrapposizione con i sostenitori di una missione di Roma, volta a rinnovare l'Italia o l'intera umanità, molti moderati avevano visto e vedevano nel richiamo a Roma un grave pericolo per la trasformazione del paese, per il suo affermarsi come stato moderno da portare al livello delle maggiori potenze europee. La nuova Italia civile e tollerante, a loro parere, sarebbe potuta nascere soltanto dalle ceneri dell'idea «retorica e antiquaria» di Roma.

Il primo a elaborare criticamente i convincimenti e le prese di posizione culturali di questa corrente antiromana era stato Cesare Balbo, quando nei *Pensieri sulla storia d'Italia* scritti fra il 1840 e il 1841 – e, successivamente, nella *Monarchia rappresentativa* – scritta fra il 1849 e il 1850 ma pubblicata postuma nel 1857 – aveva esortato gli italiani a liberarsi dai «primati» e dalle «borie» per calarsi nei problemi e nelle necessità del mondo in cui vivevano e operavano. E lo stesso Balbo aveva dedicato un intero capitolo delle *Speranze d'Italia* (1844) a dimostrare l'impossibilità di unificare politicamente l'Italia, facendone un regno, proprio a causa della presenza del papa in Italia. «Che diventerebbe il papa in un regno d'Italia? Re esso? Ma ciò non è possibile, non si sogna da nessuno. Suddito? Ma allora sì, ch'ei sarebbe dipendente; e non solo come al peggior tempo del medio evo, suddito dubbioso del monarca universale, ma suddito certo d'un re particolare. Ciò non sarebbe tollerato dalle potenze cattoliche; non sarebbe dalle stesse acattoliche; ciò andrebbe contro a tutti gl'interessi, tutti i destini della Cristianità; ciò non sarebbe tollerato da una parte della stessa nazione italiana, che nol tollererò nel medio evo»<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> C. BALBO, *Le Speranze d'Italia*, Introduzione e note di A. Corbelli, Torino, Utet, 1925, p. 26.

Sulle orme del Balbo si era mosso, nel 1859, Giovan Battista Giorgini che, partendo dalla doppia tradizione di Roma, municipale e cosmopolita, aveva ipotizzato per la città un regime particolare, «neutrale», una sorta di «città libera» «governata dal suo municipio». E a unificazione avvenuta, Massimo d'Azeglio, senza timore di affrontare l'impopolarità, aveva accusato chi aveva proclamato Roma capitale d'Italia di aver «speculato sull'effetto rettorico-classico che produce ancora quel nome sulle moltitudini», mentre Roma, a suo avviso, non era la sede adatta per il nuovo governo. Un paese ricco di città, come l'Italia – che avrebbe potuto avere una capitale «militare», una «commerciale», una «artistica», una «erudita», una «religiosa», una «industriale»<sup>24</sup> e via dicendo – avrebbe dovuto porre in maniera diversa il problema della sede del governo.

Ma a proclamare Roma capitale d'Italia era stato, com'è ben noto, Cavour, rispondendo il 25 marzo 1861, alla Camera dei deputati, all'interpellanza Audinot sulla questione romana. Vale a dire uno statista schivo per natura da ogni forma di retorica o di abbandono letterario, che, dopo aver pubblicamente confessato la sua indole «poco artistica», lungi dall'usare le argomentazioni dei «retori» e degli «antiquari», aveva con chiarezza indicato le circostanze storiche, intellettuali e morali che portavano necessariamente alla scelta di Roma. «La questione della capitale (aveva detto) non si scioglie per ragioni né di clima, né di topografia, neanche per ragioni strategiche [...]. La scelta della capitale è determinata da grandi ragioni morali. È il sentimento dei popoli che decide le questioni ad essa relative».

E, in verità, *l'idea di Roma* presente in Cavour non era certo di matrice retorica o antiquaria e non era neppure quella «terza Roma» di cui avevano scritto pensatori dalla formazione politica e ideologica più diversa: da Gioberti – che vedeva Roma non solo come *città di memorie* ma anche come *città di speranze* perché destinata a unire per la terza volta il mondo – a Mazzini che le affidava il compito di dare una terza volta «l'unità morale all'Europa», stretta indissolubilmente all'Italia («Senza Roma non v'è Italia possibile»), a Garibaldi che la identificava con l'intera nazione («Roma per me è l'Italia»). E non si identificava neppure con quella terza Roma che, consapevole dei pericoli della retorica, Francesco De Sanctis de-

<sup>24</sup> M. D'AZEGLIO, *Questioni urgenti*, Firenze, Barbèra, 1861.

scriverà sul giornale da lui diretto – *L'Italia* – nel 1864: «Roma non è la città di Bruto, non la città di Cesare e neppur la città de' Papi; noi andiamo a Roma non per questo, ma malgrado questo; noi vi andiamo per edificarvi la terza civiltà, per farla una terza volta la regina del mondo civile [...], la capitale dello spirito moderno. Roma dunque è per noi non il passato, ma l'avvenire». Per Cavour Roma capitale rappresentava il coronamento dello Stato liberale, la netta separazione del potere civile da quello ecclesiastico mediante una larga e leale applicazione del principio di libertà ai rapporti della società civile con la società religiosa.

E, come Jacini aveva ripreso molti motivi dei moderati «antiromani», così ritorneranno in Amari le realistiche valutazioni cavouriane e, insieme, la consapevolezza del profondo significato di una tradizione sulla quale si basava la stessa identità nazionale. Lo storico del Vespro, nel suo intervento, negò sia la possibilità della capitale «onoraria» sia soprattutto la scelta «antiquaria» di Roma come capitale del regno. «Certamente un filosofo che nella tranquillità e nell'ozio del suo scrittoio si mettesse a investigare quale tra le primarie città d'Italia fosse più acconcia alla Sede del Governo, potrebbe fissare la scelta sopra parecchie. Perché per ventura della nostra patria, non una abbiamo, non due città grosse, splendide, fiorenti, orgogliose per monumenti e per grandi fatti storici. Roma non è di certo la più popolosa, non la più ricca, non la più forte, né la più comoda; ma nessuna è Roma, nessuna può vantare quella tradizione la quale non è mica un trastullo da scolare, né da antiquario, ma è parte della nostra vita, della coscienza nazionale, quella tradizione la quale ci condusse all'unità, alla libertà, che ci fece divenir Nazione».

Fu un senatore di sentimenti liberali e profondamente cattolico Carlo Alfieri di Sostegno appena entrato a far parte della Camera alta (1° dicembre 1870), a dare atto al Senato, nel suo intervento del 24 gennaio, di aver restituito al problema in discussione, che non si poteva ridurre a un semplice atto amministrativo, affidato, per le diverse competenze, al ministro delle finanze, e a quello dei lavori pubblici, tutta la sua importanza, ricollocandolo «nel programma della politica nazionale».

Non mancavano, certo, nella storia europea esempi illustri di trasferimenti di capitali, ma con motivazioni diverse se non opposte. Pietro il Grande, ad esempio, aveva abbandonato la capitale antica, «insieme religiosa e politica», che racchiudeva tutta l'antica tradizione ed aveva creato una città

nuova «dove le tradizioni del passato che egli voleva troncare non gli si imponessero, non inceppassero lo svolgimento della nuova civiltà, della nuova politica da esso inaugurata».

Ma, in realtà, a suo parere, il problema per l'Italia non era di stabilire il governo in una sede o in un'altra, bensì di «non disturbare né affievolire l'azione di quel primiero e potentissimo elemento d'ordine sociale che è la religione dominante nel paese» e con questo «incoronamento dell'unità e della sovranità nazionale» di chiudere il periodo della rivoluzione ed entrare «nell'impero esclusivo della legge». L'Alfieri, che aveva accettato non senza perplessità gli avvenimenti che avevano condotto all'unificazione della penisola, ora ne riconosceva la «necessità», ma chiedeva che a creare un nuovo ordine di cose dovessero essere chiamati, «coi mezzi della pacificazione», tutti i cittadini. E a questo fine l'eliminazione del conflitto «fra la religione e la politica» – cominciando con il proclamare «l'incompetenza dei poteri politici in materia religiosa» – avrebbe giuocato un ruolo di prim'ordine, contribuendo a ridurre quel grave astensionismo, che riguardava i due terzi degli elettori, e ottenendo la partecipazione di tutta la nazione ai diritti e ai doveri del sistema costituzionale. In questa direzione si era mosso l'Ufficio centrale del Senato quando aveva proposto un emendamento volto a «coordinare l'esecutorietà della legge pel trasferimento della sede del governo a Roma alla promulgazione di una legge che stabilisca i nuovi rapporti tra la Chiesa e lo Stato».

Su una posizione assai vicina si attestò Menabrea, anch'egli membro dell'Ufficio centrale, che in un primo tempo pensava addirittura di proporre la sospensione del progetto di legge in attesa dell'approvazione delle Guarentigie. «Prima di determinare che si debba trasferire la sede del governo (disse il 25 gennaio) è assai opportuno di sapere in qual modo si starà a Roma, quali condizioni siano fatte al Sommo Pontefice per rendere possibile la convivenza delle due supreme Autorità civile e religiosa e per tranquillare le coscienze di tutti coloro che credono indispensabile che sia mantenuta la dignità e l'indipendenza del Pontefice».

A Sella che aveva accennato a sospetti che il Senato volesse bloccare l'azione dell'altro ramo del Parlamento, l'ex presidente del consiglio replicò che anche il Senato, che non poteva ridursi ad «un Corpo di vegliardi che non deve avere altra missione fuorché quella di registrare gli atti de-

gli altri Poteri dello Stato», avrebbe potuto lamentare l'imposizione di fatti compiuti da parte della Camera dei deputati.

Non mancarono certamente nel dibattito le voci favorevoli al progetto ministeriale approvato dalla Camera elettiva. Il magistrato Vincenzo Errante, senatore da alcuni mesi, contestò (24 gennaio) la tesi di quanti attribuivano al trasferimento del governo a Roma «l'incompatibilità fra i due poteri»: essa esisteva già da quando a Roma erano state introdotte le leggi civili italiane, la libertà di coscienza, la libertà di stampa e il matrimonio civile. Quindi non era bloccando il trasferimento che si poteva eliminare l'incompatibilità.

D'altronde proprio questa «incompatibilità» avrebbe dovuto costituire per molti liberali la caratterizzazione essenziale del nuovo Stato. Rispondendo a Stefano Jacini – che aveva sostenuto che i sostenitori di Roma capitale «erano nel campo del sentimento», mentre i loro oppositori si mantenevano «nel campo del positivismo» – Quintino Sella fece della contrapposizione della nuova Italia alla Chiesa cattolica, della maestà del Parlamento alla grande casa del Vaticano, dell'influenza morale dei nuovi principi all'influenza morale «certo grandissima» della tradizione cattolica la condizione per la stabilità del nuovo Stato. Si potevano capire, a suo giudizio, quanti, come i senatori Mameli, Trabucco di Castagnetto e altri, favorevoli al mantenimento del potere temporale, avevano votato contro le annessioni dell'Italia centrale e di Roma, ma era difficile capire come si potesse deliberare di abolire il potere temporale e poi «immaginare una soluzione lasciando a Roma il Papa con tutte le istituzioni che lo circondano».

In una situazione non facile, soprattutto per la palese contrapposizione tra i due rami del Parlamento, i senatori contrari ad una rottura con il governo e con la larga maggioranza della Camera ricorsero ad un compromesso. Paolo Onorato Vigliani presentò un ordine del giorno nel quale il Senato dichiarava di confidare che «per opera concorde del Parlamento e del Governo sarebbero state sancite con leggi le garanzie per l'indipendenza del Sommo Pontefice e per la libertà della Chiesa». E il documento venne accettato dal governo che, per bocca di Lanza, aveva ammesso «l'opportunità e la convenienza che le garanzie fossero votate prima del trasferimento della capitale». In tal modo si dava soddisfazione alla preoccupazione emersa al Senato in molti interventi, ma si ponevano le condizioni per l'approvazione del contestato secondo articolo del progetto. Il resto della legge, com-

pletamente riscritta in 11 articoli dai 6 originari, venne approvato il 27 gennaio dalla Camera alta e il 10 febbraio dalla Camera dei deputati.

L'ultimo importante dibattito parlamentare si svolse a Firenze nella primavera del 1871 e riguardò la legge delle Guarentigie, discussa lungamente alla Camera dal 23 gennaio al 16 febbraio e dal 9 al 21 marzo.

Nel presentare al Senato, il 23 marzo, il relativo progetto di legge adottato dalla Camera dei deputati due giorni prima, Giovanni Lanza, presidente del consiglio dei ministri, dopo aver sottolineato i punti qualificanti, in senso liberale, della legge (nessuna ingerenza del governo nelle riunioni dei concili e dei sinodi provinciali e diocesani; rinuncia del sovrano al diritto di legazia apostolica in Sicilia; abolizione del giuramento al re per i vescovi; soppressione degli appelli *ab abusu*), si soffermò sui tre temi sui quali la Camera elettiva aveva assunto posizioni non condivise dal governo. Il primo era l'esclusione delle Guardie palatine dalle guardie che il papa poteva conservare; il secondo la contraddizione tra la disposizione che definiva nazionale «la proprietà dei Musei, della Biblioteca, e di tutti gli altri oggetti d'arte esistenti negli edifici vaticani» e l'articolo che ne poneva «la custodia a carico della dotazione pontificia». L'ultimo tema – che era di gran lunga il più importante e sul quale si sarebbe acceso in Senato un lungo e drammatico dibattito – era costituito dalla soppressione dei *placet* e degli *exequatur* nel progetto governativo e dalla loro reintroduzione, da parte della Camera, per quanto riguardava «le provviste beneficiarie», fino all'approvazione della legge sul riordinamento della proprietà ecclesiastica.

Cavour fu naturalmente di continuo chiamato in causa, anche se la formula «libera Chiesa in libero Stato» venne definita il 20 aprile, proprio all'inizio del dibattito in Senato, da Siotto Pintor «un controsenso» e da Musio «cinque vaghe, astratte ed astruse parole».

Nella Camera vitalizia si riprodusse la duplice ostilità verso la legge che c'era già stata nell'altro ramo del parlamento: da parte di quanti persistevano nella condanna della «spoliazione» subita dal pontefice perché ritenevano il potere temporale la più efficace garanzia dell'indipendenza della Chiesa e da parte di coloro che giudicavano pericolosa la rinuncia dello Stato alle tradizionali armi giurisdizionaliste, come il *placet* e l'*exequatur*, nei confronti della Chiesa.

Bisogna, però, dire subito che queste posizioni estreme avevano politicamente scarsa consistenza. Deboli ed inefficaci erano le difese del tem-

poralismo di Trabucco di Castagnetto, che, dopo aver combattuto «se non vittoriosamente, certo coscienziosamente l'annessione», continuava a ritenere che solo il potere temporale poteva assicurare la dignità e l'autonomia del pontefice – mentre il governo italiano non sarebbe stato neppure in grado di proteggere il papa dai moti di piazza – e le tesi simili di Cristoforo Mameli che si poneva il problema della liceità della sua partecipazione alla discussione della legge perché sia l'accettazione che il rifiuto presupponessero la validità di «quell'atto arbitrario, sul quale le altre Potenze non (avevano) ancora pronunciato l'ultima parola».

Ma erano deboli, in sostanza, anche le argomentazioni dei senatori che con Musio attribuivano ai *placet*, agli *exequatur* e agli appelli *ab abusu* la salvezza degli Stati cattolici dalle oppressioni della Curia romana, o che con Villamarina si battevano contro una legge «inutile, anzi inopportuna» e «perniciosa» sia se accettata sia se respinta dalla Chiesa, e che ritenevano, con entrambi, che sarebbe stato sufficiente applicare al pontefice «il diritto comune e nulla più che il diritto comune del paese dove il Pontefice ha la sua sede».

Contro entrambe le opposizioni, temporalista e radicale, intervenne, il 22 aprile, il ministro degli esteri, Emilio Visconti Venosta, che poté facilmente ribattere ai temporalisti che «da 50 anni la storia degli Stati pontifici [era] stata una serie di continue rivoluzioni che [avevano] provocato continui interventi stranieri» e agli oppositori radicali che con il diritto comune il pontefice sarebbe divenuto un suddito del re d'Italia, mentre l'inviolabilità prevista dalla legge delle Guarentigie lo rendeva «immune dalla giurisdizione altrui, senza dargli alcun potere civile sugli altri». C'era in Visconti Venosta, convinto assertore di una politica coerentemente liberale, la consapevolezza di iniziare «un grande e difficile esperimento» applicando ai rapporti fra Stato e Chiesa in Italia, in larga misura, il principio della libertà, e una sia pur tenue speranza per il futuro, basata anche sul fatto che il papa non aveva voluto dare alla sovranità temporale la sanzione di un dogma: «Il Papato non accetterà per ora questa legge, ma io confido però che col tempo esso voglia dimenticare quella sovranità terrena che non gli dava altra facoltà, tranne quella di mantenere un esempio di Governo teocratico sopra un'infinitesima parte della società cattolica, per accettare una situazione che lascia libera, sicura ed intatta la sua azione morale sulla società cattolica tutta intera».

L'opposizione più consistente alla legge – anzi al suo II titolo, «Relazioni dello Stato con la Chiesa» – non era rappresentata, in realtà, né dai «temporalisti» né dai «radicali», ma da un gruppo di 38 senatori, capeggiati da Vigliani – tra cui Alfieri, Menabrea, Casati, Capponi, Cambray-Digny – che presentarono alcuni emendamenti riguardanti: il pareggiamento dell'istruzione data «nei Seminari vescovili, negli altri Istituti d'istruzione e di educazione per i giovani destinati alla carriera ecclesiastica» con l'istruzione pubblica; l'abolizione completa del *placet* e dell'*exequatur*, l'impegno a presentare «nella prossima sessione del Parlamento» una legge sul riordinamento, la conservazione e l'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche «mediante l'abolizione delle amministrazioni governative degli economati regi e del fondo per il culto, e la conveniente distribuzione fra gli enti ecclesiastici dei patrimoni degli economati e di ogni residuo disponibile del fondo per il culto».

Sul primo problema – che era stato sollevato anche dall'Ufficio centrale del Senato oltre che dall'emendamento Vigliani – Cesare Correnti, ministro della pubblica istruzione, sottolineò il 27 aprile l'inopportunità di sollevare la questione della libertà di insegnamento, «una questione di ripartizione, di equilibrio e direi quasi di contrappunto: questione gelosissima, non si potendo conceder alcuna cosa di straordinario o di eccezionale ad un luogo, o ad una classe di cittadini senza che insorga la questione intera della libertà d'insegnamento come legge comune [...], una questione non meno viva, non meno accesa, non meno appassionata, non meno lunga di quella che stiamo ora discutendo».

Sul problema costituito dalla misura dell'abolizione del *placet* e dell'*exequatur*, la discussione fu assai più lunga e vivace. «Si teme che la Chiesa di Roma ci soverchi con mantenere la discordia in casa, ed attenti alle libertà politiche, all'indipendenza, all'unità della nazione (disse il 28 aprile Enrico Poggi); e tutti questi mali, che una fervidissima fantasia dipinge coi più tetri colori, si spera di allontanarli ed impedirli con la conservazione dei *placet* e dell'*exequatur*, ristretti alle sole provviste [...]. Indicatemi, Signori, una ragione buona, una sola, che giustifichi la conservazione dell'*exequatur*, ed io mi acquieterò. Ma non mi ripetete, di grazia, quella solita che negli scorsi giorni ci è stata a sazietà sussurrata alle orecchie, delle difficoltà di far accettare la riforma dall'altra Camera». A sua volta Gino Capponi il 29 aprile condannava radicalmente il sistema propo-

sto destinato a peggiorare, a suo avviso, i rapporti esistenti con la Santa Sede. Prima, infatti, il governo proponeva la nomina di un vescovo e il pontefice poteva accettare o meno; ora il papa nominava liberamente un vescovo e il governo poteva negargli non di prendere possesso del suo ufficio, ma della sua sede episcopale, dei redditi annessi a quell'ufficio. Il che era molto più grave perché nessuno avrebbe potuto contestare un vescovo già consacrato dal papa.

Vigliani – che politicamente tentava di utilizzare le diversità che si erano manifestate tra il ministero e la Camera elettiva, ma che era sempre molto attento a cogliere le possibilità di compromesso – lo stesso 29 aprile sottolineava la singolarità di una discussione nella quale «l'armonia generale di principii» era seguita dal dissenso «circa il tempo della loro applicazione». Al senatore Conforti che aveva parlato dei gravi pericoli che avrebbe potuto correre la società civile una volta lasciata libera la scelta dei vescovi – perché avrebbero potuto essere nominati vescovi avversi al governo, nemici delle istituzioni – Vigliani ribatteva che conservando l'*exequatur* il potere civile non sarebbe riuscito a migliorare quelle scelte e a «impedire gli effetti delle cattive scelte». E infatti, sebbene fossero in vigore *placet* ed *exequatur*, l'episcopato era avverso al «presente stato politico d'Italia».

A Vigliani che aveva terminato il suo discorso «tra il plauso e le lodi del Senato», presentando alcuni emendamenti che miravano, in sostanza, a ripristinare il testo ministeriale, rispose, il 30 aprile, il guardasigilli De Falco. Dopo aver premesso che «il Governo non poteva accettare per il momento, notatelo bene, per il momento soltanto l'emendamento proposto», il ministro ricordò che non erano state per nulla rinnegate le promesse fatte circa la libertà della Chiesa né era poca cosa quello che era stato concesso. «Noi abbiamo rinunciato alla nomina di tutti i benefici maggiori; abbiamo concesso piena libertà di pubblicare ed eseguire gli atti dell'autorità ecclesiastica; abbiamo abolito l'appello *ab abusu* che era garanzia suprema dello Stato contro l'esercizio abusivo dell'autorità ecclesiastica». D'altronde non mancavano le ragioni per sospendere la piena abolizione del *placet* e dell'*exequatur*: una prima era costituita dalla necessaria prudenza con la quale ci si doveva muovere nel momento in cui, tentando una politica del tutto nuova, lo Stato non si poteva privare di qualsiasi mezzo di difesa; una seconda ragione nasceva dalla presente costituzione della proprietà ecclesiastica; una terza ragione era nelle presenti condizioni delle re-

lazioni dello Stato con la Chiesa. A suo giudizio non c'era contraddizione tra il diritto di nomina e il *placet* e l'*exequatur*, poiché il primo costituiva «una ingerenza diretta ed immediata nella nomina», l'altro era una cautela che interveniva a nomina già fatta. Se era ragionevole, quindi, che la Chiesa potesse nominare da sé i suoi ministri del culto, senza ingerenza da parte dello Stato sicuramente incompetente, non era «altrettanto necessario che il nominato [dovesse] assumere il possesso del beneficio ed esercitare la sua giurisdizione, senza che lo Stato [intervenisse] in un qualche modo a tutela de'propri diritti». Nella conclusione, però, De Falco ritenne opportuno riprendere un motivo già svolto da Vigliani, che cioè fra i due schieramenti non vi era «controversia di principii», ma «soltanto differenza di apprezzamento intorno all'opportunità di attuarli».

La necessità e l'urgenza che il Senato approvasse la legge, sia pure con qualche modifica che non ne stravolgesse il senso creando un contrasto insuperabile con la Camera, indussero anche il presidente del consiglio a prendere la parola il 1° maggio. E Lanza ricordò appunto al Senato la sua caratteristica, di un Corpo conservatore che frena le riforme, «tempera l'ardore» della Camera elettiva: «non accade mai veramente che esso stesso spinga una riforma radicale, voglia accelerarla, voglia compierla immediatamente e senza il tempo necessario per farne un saggio». E poi c'erano delle gravi ragioni politiche per respingere gli emendamenti presentati da Vigliani: «Figuratevi che questa legge, la quale già si trova avanti al Parlamento da quattro mesi, venga ancora trattenuta per un tempo più o meno lungo, appunto per divergenze gravi che sorgano tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento, ne sapete la conseguenza, Signori? La conseguenza sarà l'impossibilità che questa legge, nella Sessione attuale, venga approvata, e bisognerà (locché per me è una cosa ancor più grave) continuarne la discussione quando saremo a Roma».

Un motivo ulteriore a difesa della modifica introdotta dalla Camera fu portato il 1° Maggio da Scialoja che dimostrò come l'abolizione dell'*exequatur* fosse legata strettamente all'abolizione o alla trasformazione del beneficio «ente composto di un bene e di una giurisdizione spirituale», cioè al riordinamento dei beni ecclesiastici e della loro amministrazione. In quest'ottica, la completa abolizione dell'*exequatur* sulla «bolla di conferma» sarebbe potuta avvenire solo quando questa avesse cessato di essere un atto misto, vale a dire quando fosse venuto meno ogni vincolo tra l'atto civile e l'atto ecclesiastico.

La bocciatura degli emendamenti Vigliani rese possibile, in Senato, il 2 maggio l'approvazione dell'intera legge con 105 voti a favore e 20 contrari su 125 votanti. Rispetto al progetto approvato dalla Camera il 21 marzo il nuovo testo, che sarà accettato dalla Camera e diventerà quindi legge il 13 maggio 1871, non innovava certamente molto. Nel primo titolo, *Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede*, la modifica interessò l'articolo 5 che perse gli ultimi due capoversi nei quali la Camera aveva stabilito la proprietà «nazionale» dei musei, della biblioteca e di «tutti gli altri oggetti d'arte esistenti negli edifizii vaticani» e sottoposto l'accesso agli stessi da parte del pubblico «a norme da stabilirsi dal Ministero competente». Nel secondo titolo – *Relazioni dello Stato con la Chiesa* – sul quale più aspro era stato lo scontro, mutavano solo, parzialmente, l'articolo 18 che si restringeva alla formulazione «Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed all'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel Regno»<sup>25</sup>, e l'articolo 19 che ometteva il richiamo particolare agli articoli che erano da considerare abrogati del Regio Decreto 19 ottobre 1870. La modifica dell'art. 5 fu certo di grandissimo rilievo culturale, ma nell'insieme l'ampio dibattito che si era svolto nella Camera vitalizia non era riuscito a modificare alcun punto qualificante della legge: era servito, però, a dar voce ad un'opinione più ampia dei 20 voti contrari alla legge, che non si riconosceva nel separatismo e nell'incompetentismo ma neppure completamente nelle encicliche *Respicientes* del 1° novembre 1870 e *Ubi nos* del 15 maggio 1871, ferme nella strenua difesa del «civile principato della Santa Sede [...] dato al Romano Pontefice per singolare consiglio della Provvidenza».

La ricostruzione del dibattito sulla sede che avrebbe dovuto occupare a Roma il Senato<sup>26</sup>, sul quale vi è una buona documentazione presso il suo

<sup>25</sup> Nel testo della Camera l'articolo recitava: «Con legge ulteriore sarà provveduto per la sistemazione e l'amministrazione delle proprietà ecclesiastiche nel regno, per la creazione degli enti giuridici, nei quali sia da riconoscere il diritto di rappresentarla, per la distribuzione tra essi del rimanente asse ecclesiastico».

<sup>26</sup> Sul problema della sede romana del Senato cfr. I. INSOLERA, *La sede del Senato in Roma capitale*, in *Palazzo Madama*, cit., pp. 117-132; G. SPAGNESI, *Il Palazzo Madama di Roma*, in *Il Senato italiano nelle tre capitali*, cit., pp. 229-268, spec. 258-265.

Archivio storico <sup>27</sup>, permette di cogliere particolari significativi circa i rapporti tra i due rami del Parlamento. La scelta del palazzo che avrebbe dovuto ospitarla costituì, infatti, per la Camera vitalizia, un'occasione per difendere il proprio ruolo e le proprie prerogative. Emergono così di continuo, nelle discussioni in seno al consiglio di presidenza e in comitato segreto, la preoccupazione di essere, nelle decisioni del governo, postposti alla Camera elettiva e la conseguente volontà di rivendicare i tradizionali «diritti» del Senato, a cominciare dalla seduta reale che, per tradizione, vi si teneva all'inizio della legislatura e di ogni sessione.

Fin dalla prima seduta del Senato in comitato segreto (15 dicembre 1870), convocata «per trattare della scelta e dell'adattamento dei locali da destinarsi a sede del Senato in Roma», il senatore Amedeo Chiavarina di Rubiana aveva richiamato l'attenzione sulla necessità che il Senato, anche nella nuova sede, potesse ospitare la seduta reale. E, di fronte all'obiezione di Gustavo Ponza di San Martino che un'aula grande, come sarebbe stata necessaria per ospitare i due rami del parlamento, sarebbe stata assolutamente inadatta per le sedute ordinarie perché avrebbe messo in maggior rilievo lo scarso numero dei senatori normalmente presenti, il senatore torinese ipotizzò addirittura un'aula «allargabile», pur di non rinunciare all'onore di ospitare il parlamento in seduta congiunta.

Alla commissione nominata dal ministero per studiare le possibili sistemazioni dei due rami del Parlamento, che aveva proposto il palazzo della Cancelleria per il Senato e Montecitorio per la Camera, Scialoja, Mamiani ed altri senatori avevano fatto rilevare che la grande distanza tra i due edifici rendeva la proposta impraticabile.

Il 17 dicembre il consiglio di presidenza del Senato nominò una propria commissione, composta di cinque senatori – presidente Tommaso Spinola, segretario Antonio Beretta – con l'incarico di occuparsi, d'accordo con il ministero, della nuova sede del Senato.

Dopo un primo viaggio compiuto a Roma il 6 gennaio 1871 la commissione indicò per il Senato il palazzo della Consulta «come il meno cattivo e il più adatto tra quanti furono visitati». Ma espresse anche il parere

<sup>27</sup> La documentazione è costituita essenzialmente dai «Verbali del Consiglio di presidenza e del Comitato segreto relativi alla sede del Senato del Regno in Roma, 1870-1884» (di cui esiste anche una copia dattiloscritta).

che dovesse accennarsi al ministero l'opportunità di costruire a Roma un nuovo palazzo per le due Camere, opportunità emersa anche in un incontro tra le commissioni del Senato e della Camera, concordi nella proposta di creare a Roma una nuova «città politica».

La scelta del palazzo della Consulta suscitava, però, ampie riserve da parte di vari senatori soprattutto per la posizione elevata che ne consentiva l'accesso soltanto in carrozza. Ad esso sarebbe stato preferibile, per Vigliani, il Collegio romano dei Gesuiti, vicino a Montecitorio già scelto dalla Camera. Se non fosse stato possibile ottenere il Collegio romano, perché già occupato da scuole governative, Beretta riteneva che alla Consulta sarebbe stato preferibile palazzo Altieri o qualche altro palazzo vicino a Montecitorio, a meno di non voler costruire nella parte alta di Roma «la vera città politica ed amministrativa».

Ancora a fine gennaio (comitato segreto del 28 gennaio) si discussero due soluzioni: quella del palazzo della Consulta – che pareva, però, già destinato dal governo ad altro uso – e quella del Collegio romano, largamente preferibile se la Camera si sistemava a Montecitorio, anche se ospitava già, oltre un istituto di istruzione, una biblioteca, un museo e un osservatorio astronomico. In quelle settimane la voce, peraltro subito smentita, di un possibile acquisto del palazzo di Venezia dall'Austria sembrò offrire al Senato la possibilità di una sede posta al centro della città.

Un radicale mutamento di prospettiva si ebbe con il secondo viaggio della commissione a Roma, su cui Spinola riferì al consiglio di presidenza del 17 febbraio. Dopo aver visitato il Collegio romano e altri palazzi, la scelta era caduta su palazzo Madama, che aveva il vantaggio della vicinanza a Montecitorio, probabile sede della Camera dei deputati.

L'improvviso cambiamento della commissione fece sorgere qualche sospetto. Capriolo, a nome anche di altri senatori, dichiarò di desiderare «per l'onore e la dignità del Senato che [fosse] esclusa ogni ombra di dubbio che il Senato [subisse] una pressione e si [piegasse] alle altrui esigenze».

In realtà, il secondo viaggio a Roma aveva convinto i membri della commissione che il Collegio romano non era adatto ad ospitare un'assemblea e che palazzo Madama era di gran lunga preferibile, anche rispetto al palazzo della Sapienza, sede dell'Università, proposto dal ministero, e ai

palazzi Chigi, Doria e Altieri per i quali sarebbe stato necessario pagare un prezzo altissimo.

Ma anche per palazzo Madama non mancarono le obiezioni, come quella di Mamiani che rilevò l'angustia della piazza antistante e il pericolo di inondazioni del Tevere. Il voto finale per la nuova sede fu comunque unanime, ma le obiezioni furono riprese in una riunione urgente del Senato in comitato segreto (20 febbraio), chiesta da vari senatori per deliberare definitivamente sulla scelta della sede della Camera alta. Menabrea ripropose il pericolo rappresentato dal Tevere, e chiese chiarimenti sull'illuminazione dei locali e sulla loro capienza per l'eventuale seduta reale. Il segretario della commissione escluse i pericoli derivanti dalla vicinanza del Tevere dopo l'esperienza dell'ultima violenta inondazione verificatasi nel dicembre del 1870, e rassicurò Menabrea sia sulla luce che arrivava sufficientemente – dato che il palazzo era circondato da vie abbastanza larghe – sia sulla capienza calcolata in 400 posti che potevano diventare facilmente 500.

Alfine la scelta di palazzo Madama passò all'unanimità, ma l'idea di costruire un nuovo palazzo per i due rami del Parlamento ritornerà con Crispi negli anni Ottanta. Anzi, nel 1883, sarà costituita una commissione reale per proporre il luogo della città da destinare al futuro palazzo del Parlamento<sup>28</sup>. Ma il Senato sarà di diverso avviso e il 10 luglio 1884 verrà approvato un ordine del giorno del senatore Gaspare Cavallini che esprimeva un voto perché la sede del Senato fosse «conservata nell'attuale palazzo».

Sette mesi dopo la delibera, il 28 novembre 1871 – anche se la consegna definitiva dei locali avvenne solo il 30 maggio 1872, al termine dei lavori per la trasformazione del palazzo diretti da Luigi Gabet<sup>29</sup> – si tenne, nella nuova sede del Senato, la seduta inaugurale della seconda sessione dell'XI legislatura.

Presiedeva Vincenzo Fardella di Torrearsa, che era stato nel 1848 presidente dell'assemblea siciliana, e nel 1861 vicepresidente della Camera dei

<sup>28</sup> Cfr. I. INSOLERA, *La sede del Senato in Roma capitale, in Palazzo Madama*, cit., p. 126.

<sup>29</sup> Su questi lavori, e sui successivi interventi sul palazzo, cfr. F. BORSI, *Introduzione a Palazzo Madama*, cit., e G. SPAGNESI, *Il palazzo Madama di Roma*, cit., pp. 258-268.

deputati fino alla nomina (20 novembre) a senatore e, pochi giorni dopo, a prefetto di Firenze.

«Costituita la Nazione» – come disse il presidente del Senato – con la riunificazione di Roma all'Italia, si poteva finalmente dedicare l'attenzione necessaria ai gravi problemi interni del paese. Tra questi, una volta definite con la legge delle Guarentigie – sia pure con la netta opposizione del Vaticano – le relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa, spiccava quello del risanamento finanziario: al disavanzo crescente nella seconda metà degli anni Sessanta erano seguiti, agli inizi del decennio successivo, l'aumento della circolazione cartacea, la conseguente svalutazione della moneta e un costante saldo negativo della bilancia commerciale. Ma anche sulle misure tributarie, come precedentemente sulla regolamentazione dei rapporti con la Chiesa, i due rami del Parlamento avrebbero dato valutazioni assai diverse.

Bisogna ricordare, però, che il Senato – già mutato, come si disse a suo tempo, quando da subalpino era diventato italiano – si era ulteriormente modificato nei lustri successivi, anzitutto nel numero dei suoi membri: se nell'ottava legislatura (1861-1865) ai 443 deputati corrispondevano 277 senatori e nella decima (1867-1870) i primi erano diventati 493 e i secondi 295, nella dodicesima (1874-1876) – che segna la caduta della Destra – i componenti della Camera elettiva diventarono 508 e i senatori 394<sup>30</sup>. Altro elemento importante di diversità era il rapporto fra le varie categorie: se al momento dell'unificazione la categoria largamente più presente era la XXI (censo), seguita con grande distacco, nell'ordine, dalla XX (coloro che con servizi e meriti hanno illustrato la patria), dalla V (ministri segretari di Stato), dalla III (ex deputati), dalla XIV (militari) e dalla XVIII (accademici), al 20 novembre 1876 i senatori nominati per censo erano ancora i più numerosi, ma al secondo posto c'erano gli ex deputati, che percentualmente si erano triplicati, poi i militari, lievemente aumentati, i consiglieri di Stato, i presidenti dei consigli di divisione, gli intendenti generali, mentre restavano statici gli ex ministri segretari di Stato, ed erano in calo i «benemeriti della patria». E la tendenza si rafforzerà negli anni immediatamente successivi, tanto che nel novembre 1882 gli ex deputati raggiungeranno quasi, percentualmente, i senatori per censo, cresceranno gli intendenti genera-

<sup>30</sup> M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile*, cit., p. 105.

li e i presidenti dei consigli di divisione, mentre manterranno le loro percentuali i militari <sup>31</sup>.

L'immagine del Senato era, così, andata mutando e difficilmente qualcuno avrebbe ripetuto la definizione della Camera vitalizia che Giuseppe Tomasi di Lampedusa ha messo in bocca al «cavaliere Aimone Chevalley di Monterzuolo, segretario della prefettura» che, a nome del governo, stava proponendo al principe di Salina la nomina a senatore: « Il Senato è la Camera alta del Regno! In essa il fiore degli uomini politici italiani, prescelti dalla saggezza del Sovrano, esaminano, discutono, approvano o respingono quelle leggi che il governo propone per il bene del paese; esso funziona nello stesso tempo da sprone e da redina: incita al ben fare, impedisce di strafare» <sup>32</sup>.

E non è senza significato che in una fase di interna trasformazione, proprio a metà degli anni Settanta alcuni autorevoli membri del Senato presero l'iniziativa di modificare il Regolamento dell'assemblea per correggere il grave fenomeno dell'assenteismo. Nella seduta del Senato riunito in comitato segreto il 20 dicembre 1875, convocata «per la lettura e lo sviluppo di quattro progetti di legge d'iniziativa del senatore Sineo» – e presieduta dal vicepresidente anziano Francesco Maria Serra per l'improvvisa morte di Luigi Des Ambrois de Nevâche (presidente del Senato per 10 giorni dal 23 novembre al 4 dicembre 1874) – i senatori presenti risultarono soltanto 28. E poiché l'art. 70 del regolamento stabiliva che per la validità delle delibere del comitato il numero dei senatori presenti doveva eguagliare almeno i tre quinti del numero voluto per la validità delle adunanze pubbliche, si constatò che il comitato non poteva prendere alcuna valida deliberazione. Dalla verifica prese lo spunto Menabrea per «mettere in rilievo il gravissimo e scandaloso inconveniente che da molto tempo troppo spesso si verifica nelle pubbliche adunanze della mancanza del numero necessario alla validità delle deliberazioni del Senato»: molti membri della Camera alta non solo si assentavano ma non si curavano nemmeno di chiedere regolare congedo, contribuendo così a fare del Senato «il più trascurato e negligente dei Corpi costituiti». Egli proponeva pertanto che l'Ufficio di presidenza studiasse i mezzi per ovviare «agl'inconvenienti che na-

scono dalla poca frequenza dei suoi membri alle sue sedute». Alla richiesta fecero seguito altre voci concordi nel deprecare il fenomeno, anche se taluno, come il senatore Chiavarina, avrebbe preferito eleggere una commissione di tre membri che riferisse al comitato segreto. Né mancò la doppia raccomandazione di tener conto di quanto veniva praticato negli Stati costituzionali, a partire dall'Inghilterra, «culla delle forme e pratiche costituzionali», e di tenersi lontano dalle imitazioni della Francia, secondo quanto aveva scritto Cesare Balbo nella *Monarchia rappresentativa*. Tutte queste preoccupazioni parvero eccessive al senatore Luigi Ferraris che, pur riconoscendo la giustezza delle lagnanze circa lo scarso numero dei senatori ordinariamente presenti, espresse dei dubbi circa la possibilità di conoscere i motivi delle assenze. Non gli sembravano opportuni né l'incarico all'Ufficio di presidenza e ancor meno la formazione di una speciale commissione: probabilmente le «osservazioni» e le «avvertenze» fatte sarebbero state «uno stimolo bastevole ad eccitare i senatori alla desiderata diligenza». Piuttosto, a suo avviso, bisognava chiedersi se le cause di quel diffuso assenteismo non fossero da ricercarsi anche in motivazioni «politiche», ad esempio nella disuguale distribuzione del lavoro tra le due Camere fatta dal ministero. Questa ipotesi, che trasformava il problema da «disciplinare», per dir così, in «politico», venne ripresa e ampliata da Sineo secondo il quale tra le cause dell'assenteismo c'erano sia la convinzione di molti senatori che fosse inutile una libera discussione in Senato dei progetti presentati dal governo sia l'impossibilità in cui spesse volte si era trovata la Camera alta di «esaminare e discutere largamente e colla maturità necessaria importantissimi progetti [...] presentati alla vigilia delle vacanze».

Quanto alla scarsa frequenza e alle sue conseguenze sul piano formale, il problema stava «nel determinare il numero di senatori necessari alla legalità delle sedute e delle deliberazioni», tenendo conto che non si poteva stabilire un numero fisso poiché, anche indipendentemente dai congedi regolarmente chiesti, alcuni senatori erano impediti «o per troppo avanzata età o per l'ufficio che occupano fuori della Capitale». Del resto l'assenteismo era un male antico, presente anche nel Senato subalpino, come ricordò il senatore milanese Giovanni Lauzi che faceva parte dell'assemblea dal 1860. Una commissione costituita allo scopo di combatterlo da Antonio Nomis di Pollone, da Cesare Alfieri, da Giuseppe Arnulfo, ormai tutti defunti, da Cesare Trabucco di Castagnetto e da lui stesso, riunitasi nel

<sup>31</sup> N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., pp. 276-277.

<sup>32</sup> G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 208.

1863, si era sciolta senza essere riuscita a giungere ad alcun accordo sulle misure da prendere per assicurare una più regolare presenza dei senatori alle sedute.

Il problema, quindi, era sempre esistito, ma si era indubbiamente aggravato se la media delle presenze nelle prime legislature era stata del 52%, dall'VIII alla XI si era dimezzata giungendo al 26% e dalla XII alla XV era addirittura crollata al 21%<sup>33</sup>. C'era davvero, come scriverà il senatore siciliano Andrea Guarneri nel 1886, dopo sei anni di permanenza nella Camera alta, un piccolo Senato di 60 o 70 membri, sempre presente, e un gran Senato che interveniva solo nelle grandi occasioni<sup>34</sup>?

L'avvento della Sinistra portò a un notevole peggioramento dei rapporti tra il governo e la Camera vitalizia: da parte dell'esecutivo si cercò di attenuarne l'ostilità con numerose nomine di senatori di orientamento governativo, da parte del Senato si diede una interpretazione estensiva dell'art. 60 dello Statuto che attribuiva all'assemblea il giudizio sulla validità dei titoli di ammissione dei propri componenti.

Nel solo 1876, dopo la caduta del ministero Minghetti, vennero nominati 55 nuovi senatori. Complessivamente Depretis, nei suoi otto ministeri, ne propose 220; il Senato, da parte sua, come ha scritto Carlo Ghisalberti, cercò di affermare la propria competenza «a giudicare non solo sulla legittimità dei titoli ma anche sulle qualità e sui precedenti delle persone nominate o, persino, sui moventi che avevano potuto determinare la nomina»<sup>35</sup>.

Di questa resistenza del Senato val la pena di seguire due vicende particolari ma emblematiche, servendosi dei *Verbali delle sedute del Senato riunito in comitato segreto* del 1879, esistenti nel suo Archivio storico.

La situazione politica era particolarmente delicata. Il governo era guidato da Depretis, al suo terzo ministero (19 dicembre 1878-14 luglio 1879). Il ritorno del politico di Stradella era avvenuto un mese dopo l'attentato di Giovanni Passanante a Umberto I (17 novembre 1878), quando si era aggravato l'isolamento di Benedetto Cairoli, leader della precedente compagine ministeriale, ed aveva preso corpo un'alleanza fra il centro, la destra

e Depretis, nella quale si erano fusi i timori per l'ordine pubblico, le delusioni per i risultati del congresso di Berlino, e l'opposizione alla politica fiscale di Seismit-Doda, titolare dei dicasteri delle Finanze e del Tesoro. L'ostilità a quest'ultimo era andata crescendo dopo la presentazione di un progetto di legge di riforma della tassa sul macinato (3 giugno 1878), che faceva sua un'esigenza assai diffusa, ricordata anche nel discorso della corona che aveva aperto la II sessione della XIII legislatura (8 marzo 1878)<sup>36</sup>. Quel progetto – che prevedeva la riduzione di un quarto della quota per tutti i cereali a partire dal gennaio del 1879 – era stato modificato dalla Camera (riduzione di un quarto della quota per il grano, esenzione totale per i cereali inferiori) ed accettato, nella nuova formulazione, dal governo. Ma il Senato, pur avendolo ricevuto l'8 luglio, subito dopo l'approvazione da parte della Camera, fece trascorrere diversi mesi prima di fissare la data della relazione tenuta da Giuseppe Saracco il 21 novembre. La discussione, poi, – anche perché nessuna sollecitazione venne dal governo guidato da Depretis – si svolse sette mesi dopo, dal 17 al 24 giugno del 1879, quando si approvò un testo modificato, nel quale era accolta l'esenzione dell'imposta sui cereali inferiori, ma era spostata di quattro anni, dal 1879 al 1883, l'abolizione del quarto sul grano.

Il nuovo testo varato dal Senato fu discusso dalla Camera tra il 28 giugno e il 3 luglio. Poi la discussione venne interrotta, anche perché, nel frattempo cadeva il governo Depretis e nasceva il nuovo governo Cairoli (14 luglio-25 novembre 1879). Il dibattito fu ripreso il 18 luglio e concluso il 20 con l'approvazione di un testo che prevedeva la riduzione di un quarto dell'imposta sul grano dal 1° luglio 1880 e l'abolizione totale dal 1° gennaio 1884. Il Senato, questa volta approvò rapidamente il progetto (24 luglio) che pertanto divenne legge. È significativo che, negli stessi giorni in cui la Camera stava discutendo il progetto di legge, Cairoli presentò un suo progetto sull'«abolizione graduale della tassa di macinato sul grano» che, approvato dalla Camera il 20 luglio, fu bloccato in Senato il 24 gennaio 1880 da un ordine del giorno che ribadiva che l'abolizione graduale del macinato sarebbe dovuta avvenire «senza pericolo della finanza». Ma

<sup>33</sup> N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., p. 138.

<sup>34</sup> N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., p. 139.

<sup>35</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, cit., p. 178.

<sup>36</sup> Le vicende della tassa sul macinato, nel quadro della complessiva situazione politica, sono ricostruite in G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 205-236.

ci si chiese allora – e il quesito certo non nuovo tornerà ad essere posto anche più tardi da chi aveva interesse a porlo – poteva il Senato emendare leggi di imposizione tributaria, nonostante lo Statuto all'art. 10 stabilisse che «ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato» avrebbe dovuto essere presentata prima alla Camera dei deputati?

Proprio durante questo lungo braccio di ferro sul macinato – che era soltanto una delle manifestazioni di una più ampia crisi politica che sfocerà nel trasformismo – la Camera alta ingaggiò la sua battaglia per la convalida dei nuovi senatori.

Non sarà superfluo, a questo punto, ricordare chi guidava il Senato, anche perché il presidente della Camera alta, come ha scritto Romano Ugolini, «rappresentava il Sovrano nell'aula parlamentare, costituendone di fatto il primo portavoce nelle istituzioni, e proprio per questa altissima funzione si distaccava dai colleghi senatori vitalizi al momento formale della nomina che avveniva appunto per breve periodo, per decreto regio e su designazione ministeriale»<sup>37</sup>.

A presiedere il Senato all'inizio della XIII legislatura (14 novembre 1876) era stato nominato, su designazione del consiglio dei ministri presieduto da Depretis, Sebastiano Tecchio: un magistrato divenuto senatore subito dopo la liberazione del Veneto (5 novembre 1866) che diresse i lavori dell'assemblea durante la XIII, la XIV e metà della XV legislatura, per circa 8 anni complessivi, con grande equilibrio, anche se non si preoccupò mai di celare le sue tendenze politiche, a cominciare dall'irredentismo, manifestato proprio nel 1882, mentre l'Italia si alleava con l'Austria-Ungheria nella Triplice. E proprio a causa di un rinnovato auspicio di liberazione per le terre irredente – pronunciato due anni dopo in occasione della commemorazione del poeta trentino Giovanni Prati, che era stato nominato senatore nel 1876 nella categoria degli ex membri ordinari del consiglio superiore della pubblica istruzione – fu costretto a dimettersi dall'alta carica.

<sup>37</sup> R. UGOLINI, *In Roma capitale*, in *I presidenti del Senato*, Roma, Editalia, 1989, p. 91. Il saggio è dedicato ai presidenti del Senato da Roma capitale alla crisi di fine secolo: Des Ambrois, Pasolini, Tecchio, Durando, Domenico Farini. Riguardano Tecchio le pp. 113-116.

Il 23 maggio 1879 – alla vigilia della discussione del progetto di legge che modificava la tassa sul macinato, approvato dalla Camera l'8 luglio del precedente anno – il Senato si riunì in comitato segreto, su richiesta della commissione incaricata di esaminare i titoli per la validità della nomina di 27 nuovi senatori<sup>38</sup>, al fine di «tutelare la dignità del Senato e l'indipendenza del voto». Dei 27 nuovi senatori, 12 erano membri della Camera dei deputati nella sessione in corso, e avevano già votato alcune delle leggi che il Senato doveva ancora discutere. La commissione invitava, perciò, il Senato a deliberare sulle nuove nomine solo dopo la votazione delle leggi approvate dall'altro ramo del Parlamento anteriormente alla data dei loro decreti di nomina.

Depretis osservò che la mozione della commissione, in quanto poneva dei limiti alle prerogative della Corona, avrebbe dovuto essere ritirata. Dai voti dati alla Camera non si poteva presumere il voto che i nuovi senatori avrebbero dato sui provvedimenti sottoposti a discussione in Senato anche perché a Seismit-Doda, ministro delle finanze e del tesoro nel passato governo, era succeduto, nei medesimi dicasteri, il senatore Agostino Magliani. Il Senato avrebbe dovuto avere «miglior concetto degli uomini chiamati dal Re a sedere in quest'Aula, i quali si asterrebbero dal voto, se lo credessero un atto non conciliabile colla dignità del Senato».

Nella risposta a Depretis, Casati e Mamiani ribadirono che la proposta della commissione era stata mossa soltanto da una questione di principio: non si era pensato minimamente, infatti, ad una possibile pressione del presidente del consiglio circa il voto che avrebbe dovuto dare il Senato su alcune leggi già votate alla Camera, ma non ci si era potuti astenere, senza nessuna offesa alle prerogative della Corona, dal sottoporre alle considerazioni del Senato il fatto che non pochi senatori, che avevano votato alcune leggi nell'altro ramo del Parlamento, le avrebbero votate una seconda volta come senatori.

<sup>38</sup> Dei 27 senatori, tutti nominati in data 16 marzo 1879, 6 erano meridionali, 6 centrali e gli altri settentrionali. La categoria più rappresentata era la III (ex deputati), seguita a distanza dalla XXI (censo), dalla V (ex ministri), dalla XIV (militari) e dalla XVIII (accademici). La XVI (membri dei consigli di divisione) e la XX (benemeriti della patria) ne avevano uno ciascuna.

Magliani, intervenendo come senatore e non come ministro, dopo aver ricordato precedenti casi approvati dal Senato, precisò che l'assemblea poteva soltanto verificare i titoli del nuovo senatore in relazione alla categoria per la quale era stato proposto. E argomentazioni simili, tutte poggiate sui diritti della Corona da un lato e sui compiti del Senato dall'altro, furono svolte da altri membri della Camera vitalizia. Particolarmente incisivo il senatore Pepoli che giudicò «gravissima la questione sollevata dalla commissione» la cui teoria non soltanto avrebbe subordinato la Corona all'arbitrio del Senato, ma avrebbe autorizzato quest'ultimo «a controllare un atto del potere esecutivo». Il senatore Errante cercò di placare gli animi invitando a considerare la proposta della commissione «con animo tranquillo e sereno»: nessuna disposizione vietava ad un senatore di votare una legge già votata alla Camera; il divieto doveva essere «suggerito soltanto dal buon senso e dalla convenienza». Certo era «desiderabile che durante una sessione non si [facessero] infornate di Senatori che [avevano votato] alla Camera leggi da discutere in Senato», ma si trattava di una «pura questione di convenienza» che non poteva legittimare la sospensione dell'approvazione della nomina dei nuovi senatori.

Il senatore Fedele Lampertico<sup>39</sup> ricordò, in proposito, il caso sollevato il 17 marzo 1864 dal deputato Boggio sulla incostituzionalità dell'operato del ministero Minghetti per aver controfirmato il decreto di nomina di 23 senatori durante il corso della discussione della importante legge sulla perequazione dell'imposta fondiaria. Nella stessa seduta Crispi aveva presentato un'apposita interpellanza per la nomina dei 23 senatori, «interpellanza che però lasciò impregiudicata la questione poiché dopo una breve replica di Minghetti alle censure mosse dall'interpellante contro il detto atto, questi ritirò l'interpellanza colla riserva soltanto di riprodurla un'altra volta». Anche in quell'occasione vi era stata da parte di un membro del senato, Giacomo Plezza – «per soffocare le male interpretazioni» date da alcuni giornali del decreto di nomina dei 23 senatori durante la discussione della legge sulla perequazione fondiaria – la proposta di sospendere la ricognizione dei titoli dei nuovi senatori sin dopo la votazione di quella leg-

<sup>39</sup> Sul dibattito in comitato segreto e successivamente in aula, nonché sull'apporto di Lampertico cfr. N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*, cit., pp. 129 sgg.

ge. Anche in quella occasione un senatore, giudicando incostituzionale la richiesta, aveva proposto la pregiudiziale, combattuta allora con forti argomenti perché avrebbe pregiudicato i diritti del parlamento e la responsabilità del ministero nei suoi confronti. Ma sia alla Camera che in Senato la questione era rimasta impregiudicata perché il senatore Plezza aveva ritirato la mozione sospensiva. Sulla base di quei precedenti Lampertico pregò la commissione di non voler insistere nel presentare la sua mozione e di aderire, invece, a quella che, d'accordo con alcuni colleghi (Jacini, De Filippo, Brioschi, Torre, Beretta, Giorgini, Spinola, Saracco e altri) aveva presentato: «Il Senato, apprezzando le ragioni di alta convenienza espresse dalla Commissione, pure in ossequio alle prerogative della Corona, delibera di passare alla ricognizione della validità dei titoli dei nuovi senatori».

Lampertico intendeva così – riprendendo la sua tesi sulle posizioni dei due rami del Parlamento, non ripetitivi né antagonisti ma «convergenti» – tentare una mediazione che, pur riconoscendo la fondatezza della posizione espressa dalla commissione, accettava di passare subito all'esame dei titoli dei nuovi senatori.

Ma le parti restarono, invece, molto distanti. Da un lato Diomede Pantaleoni ricordava l'art. 64 dello Statuto, secondo il quale nessuno poteva essere ad un tempo senatore e deputato e nessuno, quindi, poteva votare due volte – prima da deputato e poi da senatore – sulla stessa questione, dall'altro una mozione firmata da 23 senatori, capeggiati da Pepoli, poneva la questione pregiudiziale.

Il relatore Casati dichiarò a questo punto che mentre respingeva la proposta Pepoli, ritirava la propria mozione e accettava quella presentata da Lampertico, accettazione condivisa dallo stesso Pepoli a condizione, però, che fossero tolte le parole «apprezzando le ragioni di alta convenienza espresse dalla Commissione».

In una situazione così bloccata, Depretis tentò di ammorbidire l'opposizione facendo, a suo modo, la storia della nomina dei 27 senatori. Dopo la morte di Vittorio Emanuele II (9 gennaio 1878), il ministero in carica (il secondo ministero Depretis) aveva avvertito la necessità di procedere alla nomina di nuovi senatori, ma il progetto non aveva potuto essere attuato per la caduta del ministero (24 marzo 1878). Sopraggunte le vacanze parlamentari, e insieme la morte di alcuni senatori, il ministero in carica aveva ritenuto opportuno procedere alle nomine «per ricuoprire i vuoti

lasciati dai Senatori passati a miglior vita». Questo e non altro era il motivo che aveva spinto il governo alle nomine, già fissate in linea di massima dopo la morte del sovrano. Il ministero avrebbe certo tenuto conto delle osservazioni emerse nella discussione, ma non avrebbe potuto accettare la prima parte della proposta Lampertico, che si presentava come «un *monitum* ai nuovi senatori o un voto di biasimo al ministero».

La ricostruzione dei fatti presentata dal Presidente del consiglio non convinse probabilmente nessun membro della commissione ma contribuì a far intendere la ferma intenzione del governo di non tollerare forzature nell'interpretazione dell'art. 60 dello Statuto che riconosceva a ciascuna delle Camere la competenza «per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri Membri».

Lampertico ritirò, a questo punto, la prima parte della mozione, dichiarando che non intendeva dare né un *monitum* ai nuovi senatori né un voto di biasimo al ministero ma soltanto lasciare impregiudicata la questione sollevata dalla commissione, come era rimasta impregiudicata nel 1864. Pepoli, da parte sua, ritirò la questione pregiudiziale. Così la proposta Lampertico – alla quale inutilmente Casati chiese che fossero aggiunte almeno le parole «prendendo atto delle dichiarazioni del ministero» – venne approvata a grandissima maggioranza.

Un problema a parte presentò la nomina di Ottaviano Vimercati. La commissione, infatti, aveva rilevato che Vimercati pagava sì una imposizione diretta superiore alle lire tremila da oltre tre anni, come prescritto per la XXI categoria, ma pagava tale imposta «come semplice usufruttuario di beni immobili appartenenti ad una sua figlia» e non come proprietario di «beni». Nella votazione 4 senatori avevano votato per l'ammissione di Vimercati, 3 contro ed uno si era astenuto. Era stato perciò necessario sottoporre il problema al giudizio del Senato riunito in comitato segreto.

Nella discussione che seguì emersero due tesi contrastanti: coloro che, come il Presidente del consiglio, ritenevano che l'usufrutto a vita poteva essere considerato equivalente ad un bene dell'usufruttuario, e coloro che, con Casati, sottolineavano la sostanziale differenza esistente tra la proprietà e l'usufrutto. Alle contrapposte tesi giuridiche si aggiunsero risentimenti personali e antichi contrasti politici, come dimostrò la votazione finale: 50 favorevoli e 41 contrari. Vimercati – che aveva desiderato a lungo la no-

mina a senatore <sup>40</sup> – tenne poi la carica meno di due mesi: giurò il 29 maggio 1879 e morì il 25 luglio successivo.

Nelle convalide appena esaminate, e in altre che ricorderemo nel prosieguo di questo lavoro, la discussione non rivelava soltanto interpretazioni diverse di testi costituzionali (come lo Statuto) e, a volte, dello stesso codice civile – come nel dibattito su beni, usufrutto e proprietà – ma un contrasto politico di fondo tra il Senato e la maggioranza della Camera. Nel descrivere gli ultimi decenni del secolo Benedetto Croce ha parlato della «scemante forza del Senato» che pur aveva respinto nei primi anni del governo della Sinistra «leggi troppo radicali, come quella del Mancini sugli abusi del clero» e non aveva temuto «di entrare in una sorta di conflitto con la Camera dei deputati, opponendosi alla troppo frettolosa abolizione dell'imposta sul macinato». E ha attribuito questo diminuito vigore alla diversa composizione della Camera alta, riempitasi via via di «ex deputati che si ritiravano dalle lotte elettorali o non riuscivano più eletti, e d'impiegati o ex impiegati». Per non farsi ridurre «a un ristretto ufficio di controllo e di critica», (ha scritto Croce) il Senato «prese sin dal 1892 a esercitare nelle convalide un giudizio di merito che non gli spettava ai termini dello Statuto, e fu come un'estensione correggitrice di un'estensione» <sup>41</sup>.

Nel far risalire al 1892 un atteggiamento più rigido del Senato nella convalida delle nomine dei nuovi membri della Camera alta, Croce pensava evidentemente alla mancata convalida dei titoli del giolittiano Francesco Zuccaro-Floresta, o alla ripetuta richiesta al presidente del Senato dello scrutinio segreto per la convalida dei titoli dei nuovi senatori <sup>42</sup>, e riprendeva un motivo ben presente nel dibattito degli anni Novanta. Ad esempio, nella riunione del Senato in comitato segreto del 28 febbraio 1894 – quando vennero respinte le nomine del prefetto Giuseppe Colucci (su 127 votanti: 41 favorevoli, 85 contrari, 1 astenuto), di Fileno Olivieri (su 125 votanti: 17 favorevoli, 107 contrari, 1 astenuto) e di Giuseppe Pellegrino (su 124

<sup>40</sup> F. FADINI - M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Ottaviano Vimercati il primo Lombardo (1815-1879)*, Crema, Leva Artigrafiche, 1991.

<sup>41</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928 (IX ed. rived., 1947, pp. 44-45).

<sup>42</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, a cura di E. Morelli, Roma, Bardi, 1962, I, pp. 136-137.

votanti: 15 favorevoli, 108 contrari, 1 astenuto), tutti legati a Giolitti – Luigi Cremona sostenne che la mancata convalida della nomina di Zuccaro-Floresta del 1892 «aveva sancito il principio che oltre agli altri titoli, per convalidare un nuovo Senatore, occorre[va] anche quello della onorabilità». E al 1892 come momento cruciale nella storia del Senato si pensava anche da parte di Domenico Farini – che giudicava una «aberrazione mentale» le nomine di senatori del 10 ottobre di quell'anno, che avevano offeso il Senato «per il numero e per la qualità»<sup>43</sup> – e di Sonnino che in un discorso pronunciato a Scandicci il 28 ottobre 1893 aveva parlato di «alcune nomine di senatori così stranamente ingiustificabili da legittimare una ribellione del Senato a tutela del proprio decoro»<sup>44</sup>.

E tuttavia, a mio giudizio, quest'azione di autodifesa del Senato era cominciata assai prima ed era già diventata più determinata, come abbiamo visto, sul finire degli anni Settanta<sup>45</sup>. Non è senza significato, infatti, che proprio agli inizi del decennio successivo autorevoli membri della Camera alta si interrogassero sulla sua funzione politica. Valga come significativo esempio il caso di Carlo Alfieri di Sostegno che nel 1872 aveva affrontato il problema della composizione e dell'opera legislativa e politica del Senato<sup>46</sup> e che sul problema era tornato più tardi al circolo filologico di Firenze<sup>47</sup> e sulle colonne della «Rassegna Nazionale» per ribadire la sua tesi sulla necessità di sottrarre al potere esecutivo la designazione dei senatori e far corrispondere ogni categoria del Senato «ad una forza morale, intellettuale, economica del corpo sociale»<sup>48</sup>. Lo stesso Alfieri aveva presenta-

<sup>43</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 132-133.

<sup>44</sup> S. SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870-1902*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, I, p. 531.

<sup>45</sup> Su questa «arma segreta» del Senato contro i governi cfr. E. MORELLI, *Il Senato a Roma prima della Repubblica (1871-1946)*, in *Il Senato italiano nelle tre capitali*, cit., pp. 193-226, spec. 213-215.

<sup>46</sup> C. ALFIERI DI SOSTEGNO, *L'Italia liberale. Ricordi considerazioni avvedimenti di politica e di morale*, Firenze, Le Monnier, 1872.

<sup>47</sup> *Considerazioni sull'origine naturale della podestà pubblica. Lettura fatta al circolo filologico di Firenze il 19 novembre 1881 del Marchese Carlo Alfieri di Sostegno, Presidente della Società Italiana di Educazione liberale e Vice Presidente del Senato*, Firenze, Civitelli, 1881.

<sup>48</sup> Sulle tesi di Carlo Alfieri di Sostegno come, in genere, sui vari progetti di riforme del Senato cfr., ora, M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile*, cit., pp. 70 sgg.

to al Senato riunito in «conferenza segreta» il 28 giugno 1882 una sua proposta. Essa partiva dalla considerazione che il Senato non aveva più «il prestigio, quella grande autorità di cui godeva incontrastabilmente l'antico Senato subalpino»: mentre la Camera si era trasformata ampliando la sua autorità e potenza, il Senato era rimasto immobile. La riforma doveva farsi nei limiti dello Statuto, rimaneggiando le categorie: ad esempio quella del censo non poteva più rappresentare la ricchezza «vera e reale». Alla riforma del Senato non doveva provvedere, però, una proposta di legge di iniziativa della stessa Camera alta ma direttamente la Corona. Un suo ordine del giorno ricalcava quello presentato in Senato durante la discussione della riforma elettorale il 16 dicembre 1881, subito ritirato il 20 dello stesso mese con la promessa di ripresentarlo in un momento più opportuno. La diversità tra i due documenti è data dalla presenza nel testo presentato il 28 giugno 1882 della frase «assicurare anche per l'avvenire la piena indipendenza del Senato» che non c'era nel testo presentato alla Camera l'anno prima.

Ma anche in Senato l'Alfieri, dopo aver messo ancora in guardia sul pericolo dell'immobilità della Camera alta, preferì ritirare l'ordine del giorno, essendo stata posta da Errante la questione pregiudiziale, e accettò la proposta del sen. Duchoquè: proporre un'interpellanza in seduta pubblica sul tema da lui svolto, chiedendo, con un'istanza firmata da 10 senatori, a norma dell'art. 58 del Regolamento, un comitato segreto per lo svolgimento della stessa interpellanza possibilmente alla presenza dei ministri che, come si sa, avevano il diritto di assistere alle sedute.

È noto il giudizio di Arturo Carlo Jemolo sui rapporti fra Crispi e il Senato: «Verso il Senato, il suo contegno è spesso più sdegnoso che verso la Camera; l'antico repubblicano non sente alcun rispetto per l'organo creato dallo Statuto *octroyé* dal re di Sardegna: i suoi non nascosti sentimenti lo porterebbero a volere una modifica costituzionale che implicherebbe la scomparsa del Senato di nomina regia; finché non suoni l'ora opportuna per questa riforma, egli non è disposto a riconoscere alla Camera vitalizia l'importanza e il rango accordatole dallo Statuto; vuol farle sentire ch'essa ha perduto da lungo tempo quella importanza, che non può stare alla pari con la Camera dei deputati, come quella che non ha dietro a sé una forza corrispondente alla forza della massa elettorale, che non può sperare di riusci-

re a far prevalere talora la sua volontà contro quella della Camera, a costringere alle dimissioni il Governo che non goda della sua fiducia»<sup>49</sup>. Eppure la grande opera legislativa di Crispi, rispetto alla codificazione del 1865, «si attuò assai meno sotto la forma dei decreti-legge e si avvale in misura assai maggiore dell'apporto del Parlamento presso il quale godeva di una maggioranza assai larga»<sup>50</sup>. Certo, la Camera alta dove, tra il 7 agosto 1887 e il 9 febbraio 1891, cioè durante il primo ministero Crispi, vennero nominati 139 senatori, fu rinnovata largamente, ma quel che è più importante, e che Raffaele Romanelli ha giustamente sottolineato, è che «la solidarietà preventiva che Crispi chiede alle Camere e le Camere gli concedono esprima una coesione finalmente avvenuta tra differenti interessi, onde i dibattiti stessi appaiono come una dimostrazione di unità nazionale nella quale i contrasti, che pure emergono vivaci, appartengono al passato e cedono sempre di fronte all'urgenza di affrontare un presente irrimediabilmente mutato»<sup>51</sup>.

La più importante delle leggi destinate ad attuare la complessiva «riforma dello Stato» crispina fu la legge 30 dicembre 1888 «Modificazioni ed aggiunte alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865», poi compresa nel testo unico del 10 febbraio 1889.

Le novità più importanti di questa legge<sup>52</sup> furono: l'allargamento del suffragio elettorale amministrativo ai cittadini di 21 anni compiuti e alfabeti purché pagassero una imposta diretta qualsiasi o una tassa comunale di almeno 5 lire, la pubblicità delle sedute del consiglio comunale, la cui sessione poteva durare oltre i trenta giorni, soprattutto l'elettività del sindaco nei comuni capoluoghi di provincia e di circondario e dei presidenti delle deputazioni provinciali, nonché la creazione della Giunta provinciale amministrativa. Per effetto di questa legge – resa necessaria dalla riforma elet-

<sup>49</sup> A. C. JEMOLO, *Crispi*, Firenze, Vallecchi, 1922; nuova ediz. aggiornata, Firenze, Le Monnier, 1970, pp. 99-100.

<sup>50</sup> E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV. *Dall'Unità a Oggi*, tomo 3., Torino, Einaudi, 1976, p. 1758.

<sup>51</sup> R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 237.

<sup>52</sup> Sul dibattito parlamentare intorno a questa legge cfr. la relazione di G. LIBERATI, *La legge comunale e provinciale*, al LV congresso di storia del Risorgimento italiano dedicato a *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina* (Roma, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano, 1992, pp. 139-191).

torale politica del 1882 – gli elettori amministrativi passavano da 2 milioni a circa 3.350.000 e la deputazione provinciale era presieduta non più dal prefetto ma da un presidente eletto in seno alla stessa deputazione. Questa perdeva, però, la tutela dei comuni a vantaggio di un nuovo organo, la Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto e costituita da due consiglieri di prefettura e da quattro membri della deputazione provinciale.

L'iter di questa legge certamente non fu rapido, ma dimostrò anche, come si è appena detto, che i contrasti tra i due rami del Parlamento si erano smorzati per l'azione efficace svolta dal nuovo Presidente del consiglio, in ottimi rapporti sia con il sovrano sia con Domenico Farini, nominato presidente del Senato nella seconda sessione della XVI legislatura (16 novembre 1887) e destinato a presiedere la Camera alta per oltre un decennio, fino al 1898.

Sul testo discusso alla Camera dal 6 al 19 luglio 1888 intervenne il Senato con una serie di modifiche approvate in un dibattito svoltosi tra il 20 novembre e il 6 dicembre. Naturalmente non tutte queste modifiche erano parimenti significative. Alcune rendevano soltanto la normativa più precisa, come quelle relative all'art. 13 – riguardante le attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa rispetto alle liste elettorali – sulla inclusione di elettori omessi e sulla cancellazione di elettori indebitamente iscritti. Ai casi previsti il Senato aveva aggiunto quello di coloro che, non avendo mai avuto i requisiti elettorali, erano stati sempre indebitamente iscritti; poi aveva stabilito che la Giunta provinciale amministrativa poteva attuare le inclusioni e le cancellazioni anche in assenza di ricorsi; infine aveva sostituito il precetto di notificare agli interessati la cancellazione, già eseguita, dei loro nomi dalle liste a quello di notificare ad essi la proposta di cancellazione.

Emendamenti di maggior rilievo fece il Senato a proposito dell'art. 50 sull'elettività del sindaco, escludendo i capoluoghi di mandamento dal diritto di avere il sindaco eletto dal proprio consiglio e inserendo la «istituzione regia» per il sindaco elettivo. Non erano modifiche di poco conto: perché la prima riduceva da 1.727 a 516 il numero dei comuni che avrebbero avuto un sindaco elettivo – come era previsto, in realtà, nel primo progetto governativo – e la seconda comportava una «conferma», da parte del sovrano, di un ufficio elettivo.

Di qualche importanza anche la modifica dell'art. 70 dedicato alla elezione dei consiglieri provinciali: il Senato propose che nei comuni divisi in più mandamenti l'elezione si facesse non per singoli mandamenti ma con una sola lista per l'intero comune e che nelle circoscrizioni elettorali composte di più mandamenti o comuni le elezioni dovessero tenersi nello stesso giorno.

La legge con queste modifiche fu discussa tra il 19 e il 20 dicembre dalla Camera che ne accolse alcune e ne respinse altre, rinviando il testo al Senato. Gaspare Finali, nel fare la nuova relazione alla Camera vitalizia il 22 dicembre, rassicurò l'assemblea sulla sostanza del nuovo testo: la Camera aveva accettato quasi tutti gli emendamenti apportati dal Senato, e solo per «una aggiunta» e per tre emendamenti la legge tornava ora in Senato. La prima modifica, a conclusione dell'art. 86, affidava a un regolamento le modalità di procedimento del Consiglio di prefettura e della Corte dei conti rispetto alle responsabilità degli amministratori colpevoli di aver ordinato spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai rispettivi consigli. Una seconda modifica riguardava l'art. 13 e quindi le attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa circa le liste elettorali: la Camera aveva ristabilito, a migliore garanzia del cittadino iscritto nelle liste, l'obbligo di notificare la proposta della cancellazione dalla lista e non la cancellazione già avvenuta.

Dei due emendamenti del Senato all'art. 70 la Camera aveva accolto il primo che stabiliva l'elezione, nello stesso giorno, dei consiglieri provinciali dell'intera circoscrizione elettorale, ma aveva respinto l'altro che mirava a far eleggere a scrutinio di lista i consiglieri provinciali nei comuni divisi in più mandamenti per il timore che il voto dei comuni aggregati ai mandamenti delle grandi città venisse quasi annullato. Ma il problema maggiore era costituito dall'art. 50 con il quale il Senato, come si è appena detto, non solo aveva drasticamente ridotto il numero dei comuni che avrebbero avuto il sindaco eletto nel seno del consiglio comunale, ma aveva introdotto «l'istituzione regia». Su quest'articolo ritornò la Camera alta nella tornata del 23 dicembre 1888: contro l'opinione di Finali che il nuovo testo licenziato dalla Camera avesse recepito la sostanza delle modifiche apportate a suo tempo dal Senato, Cambray-Digny ricordò che la sua prima proposta era stata la nomina regia del sindaco sopra una terna formata dal consiglio comunale. Soltanto successivamente aveva accettat

l'elezione ma a condizione che fosse seguita «da una conferma del Re». Quindi era costretto a votare contro il progetto di legge perché non era concepibile, a suo avviso, che in una monarchia potessero esserci città importantissime che eleggevano i loro sindaci «senza nessun intervento del Re».

Ma la posizione del senatore fiorentino doveva essere abbastanza isolata se, su 79 votanti, la legge che stabiliva l'elettività del sindaco nei maggiori comuni ebbe 65 voti favorevoli e 14 contrari. Due anni più tardi (legge 29 luglio 1896) di Rudinì fece approvare l'elettività dei sindaci di tutti i comuni. Egli avrebbe, però, voluto legare questa norma ad «un progetto di restrizione del suffragio amministrativo attraverso l'introduzione del voto plurimo ad esclusivo favore dei più abbienti e dei più colti»<sup>53</sup>.

La crisi politica italiana degli anni Novanta – che si manifesta nel movimento dei fasci siciliani e nel tentativo di insurrezione anarchica in Lunigiana, nelle leggi eccezionali crispine del 1894, nella drammatica conclusione della prima fase dell'espansione coloniale (Adua, 1° marzo 1896) seguita dalla caduta di Crispi (5 marzo 1896) e nelle forti tensioni politiche e sociali che si concludono nel regicidio – è introdotta e accompagnata dagli «scandali bancari» (1892-1896).

Il senatore Gaspare Finali al quale Giolitti, nella sua veste di Presidente del consiglio, aveva affidato «l'ufficio di presiedere una ispezione agli istituti bancari di emissione e dirigerla» aveva concluso la sua relazione (marzo 1893) negando significative implicazioni di politici negli scandali che avevano scosso il mondo finanziario italiano: «Poiché spesso in Parlamento si parlò della clientela politica e parlamentare degli istituti di emissione (egli scrisse) sia consentito a un membro del Parlamento dichiarare che, nell'esame degli effetti cambiari in portafoglio o in sofferenza, e delle scritture e dei libri bancari pochi nomi d'uomini politici si sono potuti riscontrare dalla Commissione, fra il grandissimo numero dei clienti delle banche, e per somme di mediocre o piccolo conto, e talvolta minime. Vi sono rare eccezioni per somme considerevoli ad uomini parlamentari, i quali per lo più riunendo anche la qualità di commercianti o industriali, potranno in questa veste presentarsi ad attingere al credito»<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 245.

<sup>54</sup> E. VITALE, *La riforma degli istituti di emissione e gli «scandali bancari» in Italia, 1892-1896*, Camera dei deputati, Archivio storico, Roma, 1972, III, p. 292.

Nell'estate dello stesso 1893 il Senato, nel giudizio sulla riforma bancaria, si divise tra la maggioranza – che riteneva inutile e inopportuno rinviare la legge alla Camera sia per l'urgenza della riforma sia per l'estate inoltrata che, in caso di rinvio, avrebbe differito di molto i tempi dell'approvazione definitiva – e la minoranza, per la quale parlò lo stesso Finali, che, senza voler fare «un'opposizione politica» al ministero, presentò alcuni emendamenti, di cui il più importante riguardava i compiti della Banca d'Italia per liquidare la Banca Romana. La legge venne approvata dal Senato il 9 agosto nel testo inviato dalla Camera, con 100 voti favorevoli, 57 contrari e 2 astenuti. Come spesso accadeva, non volendo modificare la legge, il Senato espresse le proprie proposte in un ordine del giorno nel quale si invitava il governo, per la vigilanza sugli istituti di emissione, a rimettere in funzione la commissione permanente istituita con la legge 7 aprile 1881 per l'abolizione del corso forzoso: alla commissione sarebbe stato affidato il controllo sulle fondamentali attività di tali istituti con l'obbligo di presentare ogni anno una relazione al Parlamento.

Il Senato aveva ricevuto il 20 marzo 1893 l'elenco dei debitori degli istituti di emissione, ma solo il 22 dicembre nominò una commissione di cinque senatori (Carlo Mezzacapo, Luigi Cremona, Giuseppe Cencelli, Luigi Ferraris e Antonino Di Prampero) per accertare l'eventuale presenza, in quell'elenco, di senatori, per invitarli «a dare schiarimenti», e per riferire al Senato «le risultanze in quanto possano aver rapporto con una responsabilità morale e politica per le ulteriori deliberazioni».

Tra le migliaia di nominativi vennero identificati 8 senatori che – come riferì la commissione nella seduta pubblica del 21 febbraio 1894 – chiamati singolarmente «tutti risposero all'invito e si prestarono con rispettuosa deferenza a dare i richiesti schiarimenti sia a voce sia per iscritto con documenti». La commissione – che riteneva di essere soltanto «un organo intermediario di spiegazioni fra gli onorevoli senatori registrati negli elenchi e il Senato» – non aveva dato alle interrogazioni un carattere inquisitorio, ma se ne era servita per «offrire occasione al senatore sofferente di chiarire l'origine e le ragioni del debito rimasto insoluto e la sua situazione presente». L'unico giudizio che la commissione concorde si sentiva di poter dare era l'esclusione di responsabilità politiche nelle sofferenze delle quali si era occupata. «Se vi erano responsabilità morali o d'altra natura noi non crediamo nostro compito di occuparcene. Vedrà e deciderà il Senato che si

era riservato il giudizio definitivo». Dopo la lettura di questa relazione generale, l'assemblea, avendo deciso di prendere conoscenza anche delle relazioni parziali riguardanti i singoli senatori, interruppe la seduta pubblica e si riunì in comitato segreto.

I senatori «sofferenti» risultarono essere: l'avvocato Augusto Baccelli, il nobile Francesco Cucchi, il principe Domenico Bonaccorsi di Casalotto, il conte Giulio Frisari, il principe Onorato Gaetani dell'Aquila di Piedimonte, l'avvocato Augusto Pierantoni, l'avvocato Vincenzo Rogadeo e l'avvocato Francesco Tenerelli, tutti ex deputati tranne Onorato Gaetani, senatore per censo.

Mentre Vitelleschi Nobili traeva dalla lettura delle otto relazioni la convinzione che si trattava «di affari d'indole affatto privata che non menomavano la rispettabilità di alcuno», il senatore Tancredi Canonico avrebbe voluto che si dicesse qualcosa sulle responsabilità morali dei senatori implicati, sulle quali la commissione aveva ritenuto non doversi pronunciare, lasciando questo compito all'assemblea.

Alla ripresa della seduta pubblica del Senato, nella stessa giornata, venne votato a larga maggioranza un ordine del giorno che approvava «l'operato e le conclusioni della Commissione e, non riconoscendo materia di ulteriore deliberazione, ordina[va] la stampa delle relazioni stesse». Vennero invece respinti gli emendamenti che miravano alla pubblicazione dei documenti allegati alle relazioni, nonostante le insistenti e ripetute richieste di Pierantoni, uno degli otto senatori compresi negli elenchi.

Ma il modo con cui il Senato aveva affrontato il problema del coinvolgimento di alcuni suoi membri nello scandalo delle banche non piacque per nulla al suo presidente. Questi, infatti, il 29 gennaio 1894 disse al re che la commissione dei cinque, contrariamente alle sue speranze, voleva «riferire con sottili distinzioni fra responsabilità morali e politiche e fra morali private e pubbliche, tanto per avere anche in Senato una piccola appendice degli scandali bancari». E qualche settimana più tardi giudicava «gravissima la relazione riassuntiva, più grave presumibilmente di quelle particolari, in quella parlando di responsabilità morali e d'altra natura che il Senato dovrebbe ancora accertare, mentre i cinque escludono responsabilità politiche!»<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 404-405 e 419.

Spadolini ha attribuito a Domenico Farini, «la scelta che rimette il Senato al centro della vita italiana per oltre un decennio»<sup>56</sup>.

E certamente durante i due lustri che vanno dalla morte di Depretis alle dimissioni da presidente della Camera vitalizia (15 luglio 1898), Farini, legato a Crispi ed anche a Umberto I conservando però una sua autonomia, ebbe sempre viva coscienza dell'altissima funzione alla quale era stato tante volte confermato.

Spesso, invero, l'assemblea gli sembrò impari al compito: «Il Senato in questi ultimi anni è stato abbassato [...]. Noi ci siamo messi su una via pericolosa [...], scienti o no obbediamo a rancori politici o personali», come si legge nel suo *Diario* il 25 dicembre 1892<sup>57</sup>. Qualche mese dopo Farini farà un'analisi impietosa dell'assemblea che dirigeva oramai da più di un lustro: «19 febbraio 1893. La discussione del Senato finita ieri mostra come il Senato abbia mutato l'ufficio suo. È un'altra Camera colle stesse passioni, intenti e metodi di quella dei deputati. Il Senato mai, prima d'ora, aveva pur pensato di iniziare voti di biasimo, mai s'udì un linguaggio così acre. Frutto delle ultime informate che vi hanno portato i reietti dall'urna o coloro che hanno creduto più sicura via questa del Senato per soddisfare le ambizioni che nell'altra Camera furono deluse. Per questa metà nessun vincolo di parte li ritiene – sciolti da ogni responsabilità verso gli elettori si agglomerano a loro libito intorno ad un gruppo di vecchi destri la cui ambizione senile agita e sommuove lo Stato, di cui molti sono alti funzionari, senza ritegno o riguardo nessuno, neppure al Re. Il Senato è divenuto fucina d'intrighi, di pettegolezzo d'ogni fatta». Qui la caratteristica prima della Camera alta, di essere vitalizia, e quindi di non essere sottoposta al giudizio dell'elettorato né a conferme di alcun tipo, citata spesso a riprova della serenità dei giudizi pronunziati, sembrava essere la causa degli atteggiamenti irresponsabili di alcuni senatori.

A giudizio di Farini il Senato, «corpo conservatore», non avrebbe dovuto tentare di riformarsi; in un momento in cui tutto sembrava dissolversi – e la stessa Corona era tanto discussa – non era prudente «dire aperta-

mente che essa non ha né senno, né energia, né autorità per esercitare la propria prerogativa»<sup>58</sup>.

A chi, come Saracco, giudicava offensivo per il Senato il modo di presentare i bilanci e le leggi, Farini ricordava (28 giugno 1893) che «la dignità del Senato era [stata] messa sotto i piedi [...] quando tutti i bilanci si discutevano in un giorno solo con una relazioncina di due paginette»<sup>59</sup>.

C'era nel dibattito politico di quei lustri, a partire dalla riforma elettorale del 1882, la generale convinzione di una decadenza della Camera alta ma, insieme, l'auspicio (come scriveva la «Perseveranza» il 27 febbraio 1891) che essa dovesse esercitare «un'azione più efficace e decisiva». In questa atmosfera va letta l'interpellanza del senatore Alfieri al Presidente del consiglio del 29 giugno dello stesso 1891 sui suoi propositi «per mantenere integro il funzionamento delle istituzioni costituzionali e soprattutto le prerogative del Senato».

Nei momenti di crisi più acuta la convinzione che il Senato potesse svolgere una funzione più incisiva diveniva particolarmente viva tra i senatori. Ad esempio, il fatto che il Senato non fosse elettivo – considerato in genere un limite della sua rappresentatività – nella particolare situazione degli anni Novanta, appariva a Pasquale Villari un elemento altamente positivo. Da un paese «stanco, sfiduciato, impotente» (scriveva Farini il 20 maggio 1893, riferendo quanto detto durante il dibattito sulle pensioni dallo studioso di Savonarola e di Machiavelli nominato senatore nel 1884) venivano deputati afflitti dallo stesso «stato morboso» che si rifletteva nei ministri – che erano «gli eletti degli eletti» – mentre il Senato, non provendo «dalle viscere del paese», non risentiva di questo stato e poteva «farvi argine e correggerlo!»<sup>60</sup>. Questo stesso motivo, naturalmente con una più incisiva connotazione politica, è presente in una conversazione del 10 gennaio 1895 tra la regina, Crispi e lo stesso Farini. «Per fortuna che ci è il Senato – diceva il politico siciliano –; guai a noi se avessimo il Senato elettivo; è una delle mie idee dalle quali sono rinvenuto. Così si potesse sostituire alla Camera dei deputati una consulta». «Quest'uomo, penso, è un pazzo furioso», commentava il presidente del Senato<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 204 e 515.

<sup>59</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 297.

<sup>60</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 269.

<sup>61</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 611-612.

<sup>56</sup> G. SPADOLINI, *Senato vecchio e nuovo. Dal risorgimento alla Repubblica*, cit., p. 32.

<sup>57</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 160.

La polemica che divampò tra gli ultimi anni del secolo e gli inizi del Novecento circa lo strapotere della Camera elettiva trovò la sua espressione più nota nell'articolo di Sonnino *Torniamo allo Statuto*, apparso il 10 gennaio 1897 sulla «Nuova Antologia», che oltre al fermo richiamo alla lettera della carta costituzionale contro la parlamentarizzazione iniziata con Cavour, auspicava un Senato «nominato veramente e non solo formalmente dal Principe» per riacquistare il prestigio perduto. Il problema del «nuovo ruolo» della Camera vitalizia – nell'ambito del dibattito su rappresentanza politica e rappresentanza di interessi<sup>62</sup> – rientrava a pieno titolo nel complessivo discorso politico di Sonnino, come è confermato, tra l'altro, dall'attenzione che il parlamentare pisano dedicò al meccanismo di nomina dei senatori e agli inspiegabili ritardi di talune nomine, come risulta da non pochi articoli apparsi sul «Giornale d'Italia»<sup>63</sup>. Questa consonanza tra Sonnino e il Senato rientra in quella «intima alleanza e condotta uniforme fra il Senato e la destra della Camera» di cui si legge (30 gennaio 1893) nel *Diario* di Farini che, d'altronde, il 2 gennaio dello stesso anno, aveva scritto che il Senato muoveva «i fili dell'opposizione della Camera». Non ci si meraviglierà, quindi, se alcune preoccupazioni di Sonnino circa il diffondersi degli scioperi e la capacità di reazione del Governo, formulate nel discorso di opposizione al ministero Zanardelli-Giolitti del 13 maggio 1902, erano già state espresse in Senato dove, come vedremo, saranno successivamente riprese nei dibattiti sui problemi dell'organizzazione del lavoro, dell'ordine pubblico e della libertà di sciopero.

A questa consonanza del Senato con Sonnino corrispondeva una palese ostilità dell'assemblea di Palazzo Madama verso Giolitti, manifestatasi fin dal suo primo ministero. Il 10 agosto 1893, in un colloquio con il sovrano, Farini scriveva: «Gli dico che l'opposizione del Senato non ha disarmato né disarmerà in faccia al Giolitti essendovi incompatibilità fra di essa e il Giolitti, fra di essa e la Camera. Il Perazzi, per esempio, arrivò a dire che il Senato disprezza Giolitti!». Il motivo di questa incompatibilità?

<sup>62</sup> N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*, cit., pp. 191 sgg. e M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile*, cit., pp. 211 sgg.

<sup>63</sup> *Correttezza costituzionale*, 2 dicembre 1901; *Nomine di senatori e Le dimissioni del generale Baldissera*, 17 e 19 dicembre 1902 (riprodotti in S. SONNINO, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, cit., I, pp. 772-774 e 914-915).

«Perché Giolitti ha tolto il potere alla destra, perché è giovane, perché è un impiegato, per il modo con cui è salito»<sup>64</sup>.

E il giudizio di Domenico Farini coglieva abbastanza felicemente, pur nella estrema concisione, le cause dell'atteggiamento ostile della Camera alta nei confronti di Giolitti, che pensò di porvi rimedio con massicce immissioni di nuovi senatori: 81 durante il suo primo ministero e ben 304 nei ministeri successivi. La posizione dello statista di Dronero nei confronti dei gravi problemi sociali che si presentavano alla classe dirigente italiana tra l'ultimo decennio dell'Ottocento e i primi lustri del Novecento – e in particolare la sua politica tendente a riconoscere le organizzazioni operaie e contadine e a non intervenire nelle controversie tra datori di lavoro e lavoratori limitandosi ad assicurare da un lato la libertà di sciopero e dall'altra la libertà di lavoro – non poteva essere accolta facilmente da consistenti settori del Senato. La discussione sul bilancio del ministero degli interni, il 3 luglio 1901, conclusasi con 47 voti favorevoli e 44 contrari, fu emblematica al riguardo. Agli oppositori – dal romagnolo conte Giovanni Codronchi Argeli ad Abele Damiani di Marsala, dal principe romano Baldassarre Odiscalchi al marchese Francesco Vitelleschi Nobili che rimproveravano il governo presieduto da Zanardelli, ma in particolare Giolitti come ministro degli interni, di avere di fatto appoggiato gli scioperanti contro i datori di lavoro e di completa cecità per non aver compreso che le leghe di resistenza erano «terribili manifestazioni di odio di classe», Giolitti rispondeva che gli scioperi agrari erano causati da salari insufficienti, spesso inferiori alla lira, e che non ci si poteva meravigliare se, dopo tante ristrettezze economiche, i contadini tentassero di migliorare le loro condizioni di vita. «Nessuno poteva ormai illudersi di poter impedire che le classi popolari conquistassero la loro parte di influenza, sia economica che politica (scrive più tardi Giolitti nelle *Memorie della mia vita* riprendendo largamente i motivi centrali del suo intervento in Senato del 29 aprile 1901); ed il dovere degli amici delle istituzioni era di persuadere quelle classi e persuaderle non colle chiacchiere, ma coi fatti, che dalle istituzioni attuali esse potevano sperare assai più che dai sogni avvenire, e che ogni loro legittimo interesse avrebbe trovato tutela efficace negli attuali ordinamenti politici e sociali. Solo con un tale atteggiamento, ed una tale condotta da par-

<sup>64</sup> D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 317.

te dei partiti costituzionali verso le classi popolari, si sarebbe ottenuto che l'avvento di queste classi, invece di essere come un turbine distruttore, riuscisse a introdurre nelle istituzioni una nuova forza conservatrice, e ad aumentare grandezza e prosperità alla nazione»<sup>65</sup>.

Ma già alcuni mesi prima della votazione sul bilancio del ministero degli interni, il 29 aprile dello stesso anno, il senatore mantovano Silvio Arrivabene Valenti Gonzaga aveva interpellato Giolitti circa la sua convinzione che «nessuna azione preventiva di Governo [dovesse] esercitarsi nella provincia di Mantova per far cessare il conflitto esistente tra lavoratori e conduttori di fondi con danno della produzione agricola e minaccia dell'ordine pubblico». A suo parere, nelle campagne del Mantovano la mancanza di continuità nel lavoro per i contadini era compensata dal fatto che «il figlio maschio a 8 anni e la femmina a 10 anni» erano occupati nei lavori agricoli, il che portava il guadagno complessivo della famiglia dalle 25 alle 40 lire la settimana. In una zona progredita e dove le retribuzioni erano cresciute, l'agitazione, a suo parere, era stata fomentata dalla «propaganda di rancore e di odio» delle leghe e dalla loro azione «misteriosa e coercitiva». Certo non tutto il Senato concordava con l'analisi del senatore Arrivabene; un altro senatore mantovano, l'avvocato Giuseppe Cadenazzi, ad esempio, invitava l'assemblea a giudicare l'azione delle leghe «con serenità di mente e con l'animo sgombro da vecchi pregiudizi sociali e dalla paura che non consente il ragionamento pacato» e si pronunciava nettamente contro l'uso di mezzi preventivi, il primo dei quali sarebbe stato lo scioglimento delle leghe. Su una linea ancora più vicina a quella giolittiana si collocò l'intervento di un illustre studioso di economia, Girolamo Boccardo, docente all'università di Genova e consigliere di stato, elevato al laticlavio nel 1877, il quale sostenne che la scienza economica non poteva che «far plauso incondizionato e sincero» all'aumento delle mercedi, al miglioramento generale delle condizioni del lavoro, a cominciare dalla tutela delle donne e dei fanciulli. Le associazioni dei lavoratori, come era avvenuto in Inghilterra con le Trade Unions, sarebbero divenute elemento d'ordine e di coesione sociale. E anche Fedele Lampertico, così presente nel dibattito politico e culturale della seconda metà dell'Ottocento, si pronunciò contro il divieto di scioperi di natura economica. Ma non c'è dubbio che buona par-

<sup>65</sup> G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 2 voll., 1922 (I, p. 169).

te dell'assemblea giudicasse quanto meno avventata e pericolosa la linea politica giolittiana nei confronti della «questione sociale». Si ricordi, per tutti, l'intervento dell'avvocato palermitano Andrea Guarneri il quale sottolineò la natura politica degli scioperi, che oltre a chiedere miglioramenti salariali, miravano ad affrontare i problemi relativi al numero delle ore di lavoro, al turno obbligatorio, al collocamento degli operai e dei braccianti.

Il lungo scontro fra Giolitti e i suoi oppositori si concluse il 30 aprile 1901 con l'approvazione all'unanimità di un documento formulato dall'avvocato pugliese Ottavio Serena: «Il Senato, convinto della necessità dell'azione preventiva del Governo per garantire la libertà del lavoro contro l'opera dei partiti sovversivi, passa all'ordine del giorno». Rispetto ad una mozione proposta in precedenza dal senatore Arrivabene («Il Senato è convinto che un'azione preventiva di Governo, per atto conciliativo, sia necessaria nella provincia di Mantova, per far cessare il conflitto esistente fra lavoratori, proprietari e conduttori di fondi in *sostituzione delle leghe*») era scomparsa la dizione in *sostituzione delle leghe*, sottolineata giustamente nella lettura del documento da parte del presidente del Senato. Contro di essa era insorto Giolitti, assolutamente contrario allo scioglimento delle leghe come a qualsiasi provvedimento che limitasse il diritto di associazione.

Ed è significativo che nell'inaugurare il 20 febbraio 1902 la seconda sessione della XXI legislatura a Palazzo Madama, Vittorio Emanuele III sottolineasse non soltanto «la pacificazione ottenuta mercé l'impero concorde della legge e della libertà», ma la necessità di provvedimenti legislativi intesi «a svolgere la legislazione sociale», a cominciare dai contratti di lavoro. E oltre a «onorare il lavoro, confortarlo di equi compensi e di preveggenze tutela», il sovrano non esitò a toccare altri due temi particolarmente ostici per il Senato: «temperare, in armonia col diritto comune delle altre nazioni, l'ideale principio dell'indissolubilità del matrimonio» e la riforma dei divieti «che contendono alla prole illegittima il diritto al nome e alla vita».

La discussione dell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, tenutasi in Senato il 21 marzo 1902, fu più vivace del solito. Infatti, la relazione del senatore Finali riprese alcuni dei punti toccati dal discorso per confutarli o ridimensionarli. Sulle riforme legislative preannunziate si diceva che esse «si operano più sicuramente quando secondano la pubblica opi-

nione, anziché precorrerla; dovremo quindi fare oggetto del più profondo e maturo esame quella annunziataci che, toccando al primo dei fondamenti della civile società, commuove in vario senso le popolazioni del Regno». E, come se l'accenno al problema dell'indissolubilità del matrimonio non fosse stato chiaro, aggiungeva che, nelle sue relazioni con la Chiesa, lo Stato non doveva né poteva permettere «usurpazioni ed ingerenze perturbatrici». Quanto all'interna pacificazione, si ribadiva la necessità di «conciliare i principii di libertà colle necessità dell'ordine pubblico e della conservazione sociale». Ed ebbe buon giuoco il senatore Emanuele Paternò nell'osservare che la risposta al discorso della Corona sembrava avere «colore polemico»: come quando ammoniva il sovrano sulla opportunità che le riforme non precedano la pubblica opinione o quando presentava la legge sul divorzio, che riguardava soltanto i poteri dello Stato, come un inizio di contrasto con la Chiesa cattolica. La stessa difesa da parte di Vitelleschi e di Finali della commissione che aveva elaborato l'indirizzo di risposta, non riuscì a cancellare l'impressione che la Camera alta avesse inteso porre, in sostanza, un freno a taluni progetti del Governo e della maggioranza della Camera.

Una dimostrazione dell'orientamento del Senato circa le organizzazioni dei lavoratori è fornita dall'*iter* del disegno di legge sull'istituzione di un Ufficio del lavoro, discusso dalla Camera tra il 4 e il 5 dicembre 1901. Il testo prevedeva, nell'art. 2, il Consiglio superiore del lavoro, presieduto dal ministro e composto di 43 membri: 3 senatori e 3 deputati scelti dalle rispettive assemblee, 4 eletti dalle camere di commercio, 4 dai comizi agrari, 3 dalla Federazione italiana delle società di mutuo soccorso, 3 dalla Lega nazionale delle cooperative italiane, 2 dall'Associazione tra le banche popolari. A questi membri si aggiungevano, per la carica che ricoprivano, i direttori generali dell'agricoltura, della statistica, della marina mercantile, dell'industria e del commercio, della divisione credito e previdenza, dell'Ufficio del lavoro e il commissario generale dell'emigrazione. Altri 14 membri sarebbero stati nominati su proposta del ministro dell'agricoltura, industria e commercio: 2 scelti tra i cultori delle discipline economiche e statistiche, 5 fra i produttori e i capi di aziende agrarie, industriali e commerciali, 2 fra gli operai e i capimastri delle miniere della Sicilia e della Sardegna, 1 tra i lavoratori dei porti e dei mari, 4 fra i contadini e gli operai.

Nella discussione alla Camera (4-5 dicembre 1901) i deputati socialisti, a partire da Angiolo Cabrini, avevano chiesto la riduzione di altre rappresentanze per poter aumentare il numero dei rappresentanti dei lavoratori. Di opinione opposta Sonnino, che si disse (5 dicembre) contrario alla rappresentanza di Federazioni non riconosciute legalmente, anche perché queste facevano dichiarazioni «di aperta professione socialista e rivoluzionaria». Il testo approvato dalla Camera prevedeva, comunque, la presenza di 2 membri della Federazione delle camere del lavoro e di 2 della Federazione dei contadini.

Il 15 gennaio 1902 il Senato discusse il disegno di legge e lo approvò: su 152 votanti, ci furono 117 voti a favore e 35 contrari, con una modifica importante costituita da un emendamento all'art. 2 che escludeva dal Consiglio la Federazione delle camere del lavoro e la Federazione dei contadini. Contro tale esclusione polemizzò alla Camera Turati che si lamentò della «castrazione» subita dall'art. 2 ad opera del Senato con il pretesto che le due Federazioni non avevano ancora il riconoscimento giuridico, motivo che, come abbiamo già detto, era stato esposto durante il dibattito alla Camera elettiva da Sonnino. Il rammarico di Turati era particolarmente forte perché i deputati avevano per la prima volta riconosciuto l'organizzazione spontanea del proletariato. E tuttavia, data la mancanza di tempo per restituire il testo al Senato, Turati accettò un ordine del giorno secondo il quale il Governo, per la nomina dei lavoratori nel Consiglio superiore del lavoro, avrebbe tenuto conto delle indicazioni delle relative organizzazioni. Nello stesso giorno il disegno di legge era approvato dalla Camera dei deputati.

Un confronto complessivo tra Giolitti e il Senato si ebbe tra il 22 e il 25 aprile 1902 con lo svolgimento delle interpellanze Guarneri e Astenigo («sulle attuali condizioni politiche e sociali dell'Italia»), Paternò («misure prese per evitare che si rinnovino nell'esercito atti collettivi di indisciplinezza») e Miceli («sulla politica interna del Ministero e segnatamente sulla condotta dal medesimo tenuta verso il movimento operaio e verso l'esercito»).

La discussione sulle interpellanze impegnò intensamente l'Assemblea di Palazzo Madama. Gli oppositori della politica giolittiana riproposero puntigliosamente tutti i motivi di dissenso verso il Ministero guidato da Zanardelli e nel quale Giolitti era il responsabile degli interni. Insoddisfatti del

voto complessivamente favorevole al Governo che aveva concluso la discussione dell'interpellanza Arrivabene, i settori più oltranzisti del Senato tornavano alla carica forti anche del successo ottenuto con la modifica della legge sull'Ufficio del lavoro.

Il senatore Guarneri diede il via al dibattito delineando a fosche tinte la situazione sociale e politica del Paese e, pur dichiarando ironicamente di non sapere se Giolitti fosse «il capo primo o il secondo dell'attuale ministero», portò il suo affondo direttamente al Presidente del consiglio Zanardelli, giudicato incapace di dotare il Paese di un efficace sistema di leggi sociali perché troppo impegnato in «quell'*entente*, più o meno cordiale, che lega gli attuali reggitori coi leaders dei partiti estremi». Lo stesso 22 aprile il senatore Guarneri faceva risalire al capo del Governo pressoché tutti i mali italiani, accusandolo di essere «l'autore, quasi esclusivo, della legge elettorale del 1882», considerata responsabile del successivo «caos parlamentare». Allo stesso modo il nuovo codice penale del 1889 avrebbe «assicurato [all'Italia] un primato, ma il più doloroso dei primati, quello cioè della delinquenza e della criminalità in Europa». Tra gli applausi (vivissimi e prolungati, secondo gli *Atti parlamentari*), il senatore Guarneri concludeva il suo discorso accusando il Presidente del consiglio di condurre il Paese verso un destino il cui sbocco era rappresentato solo dalla «rivoluzione sociale» o dalla «repubblica federale». Analoghe accuse, nei toni e nella sostanza, nell'intervento del senatore ligure Carlo Astengo, che auspicava la presentazione di una mozione che indicasse il convincimento del Senato per una politica «più risoluta, più energica e che non [fosse] al servizio dell'estrema sinistra».

Se il discorso del senatore Paternò, anch'egli interpellante, ma su un problema circoscritto relativo ad alcune dimostrazioni di richiamati nell'esercito, riportava la discussione su un terreno più conciliante e sostanzialmente favorevole all'esecutivo, il senatore calabrese Luigi Miceli riaccendeva l'assemblea con il suo intervento. Forzando i toni della polemica egli imputava al Governo «non solamente di aver tollerato, non solamente di aver favorito ma di avere con tutti gli sforzi e senza badare alle conseguenze, eccitato l'odio dei contadini e degli operai contro le altre classi della popolazione italiana». Orfano di Crispi, l'oratore vedeva più direttamente in Giolitti il nemico «che [aveva] impedito la continuazione dei buoni effetti recati dalla politica di un ministro liberale quant'altri mai, e

che al liberalismo univa una non comune competenza a governare una nazione». La veemenza del discorso di Miceli, che contestò lo stesso diritto di associazione, provocava un battibecco e relative reciproche interruzioni con Giolitti, tanto da costringere il presidente del Senato, Saracco, ad intervenire, invitando l'oratore a «moderare il suo linguaggio e [ad essere] meno personale».

Anche il senatore Vitelleschi si inseriva nell'acceso dibattito ripetendo le consuete accuse a Giolitti di portare l'Italia alla rovina, di incoraggiare la rivoluzione, di aver «scatenato con i suoi discorsi le turbe di famelici sulle proprietà e sopra le industrie» (23 aprile).

Non era solo l'atteggiamento di Giolitti nei confronti del movimento operaio a preoccupare il senatore romano, ma anche l'accenno, nel discorso della Corona, alla questione del divorzio che avrebbe assunto «per molte coscienze il carattere di un vero e proprio attacco alla istituzione della famiglia». Domandandosi retoricamente se sui banchi del governo al posto dello stesso non sedesse la rivoluzione, il Vitelleschi concludeva con un esplicito invito al Senato perché riflettesse sull'opportunità di mantenere in vita un ministero ritenuto responsabile di «correre a tutto vapore verso una rivoluzione popolare».

In un'aula ormai surriscaldata il dibattito si sviluppava con interventi decisamente ostili (23 aprile: Paolo Di Camporeale, Gaetano Negri) o più favorevoli alla politica ministeriale (24 aprile: Ugo Pisa, Clemente Pellegrini, Floriano Del Zio, Augusto Pierantoni, Luigi Rossi); così, alla presentazione di ordini del giorno di censura si sommavano quelli di approvazione per il Governo.

La risposta di Giolitti (24 aprile), tutta incentrata sulla difesa dell'esecutivo e in particolare del suo operato come responsabile degli interni, provocava alcune vivaci interruzioni e successivi interventi per fatto personale. Tra questi è opportuno segnalare quello di Luigi Pelloux (25 aprile), in disaccordo con il Gabinetto non solo sugli aspetti generali dalla sua politica, ma anche per un provvedimento di militarizzazione dei ferrovieri adottato dal Governo per prevenirne lo sciopero. Il Pelloux si spingeva a definire illegale il decreto di richiamo alle armi dei ferrovieri provocando l'immediata e decisa reazione di Giolitti che invitava con decisione il suo interlocutore a non favorire, lui comandante di corpo d'armata, l'indisciplina nell'esercito tacciando di illegalità un atto del Governo.

Di fatto con il suo intervento il senatore Pelloux aveva fornito a Giolitti un ottimo argomento per ritorcere sui suoi avversari l'accusa di fomentare la sedizione. Né il tentativo di difesa del Pelloux, basato sul fatto che egli aveva parlato da senatore e non da generale, poteva frenare il contrattacco di Giolitti che giudicava intollerabile la posizione del ministro dell'interno laddove «il giorno in cui si dovessero richiamare sotto le armi i ferrovieri questi potessero invocare contro il provvedimento l'alta autorità di chi nell'esercito ha la prima delle posizioni».

Anche il Presidente del consiglio Zanardelli, nella sua replica, tornava sulle argomentazioni del Pelloux, non risparmiando al senatore l'accusa di avere, egli sì, forzato a suo tempo la legalità con l'abolizione «per decreto del diritto di riunione sancito dallo Statuto» (25 aprile).

Non è necessario ulteriormente addentrarsi nella disamina della risposta di Zanardelli e di alcuni altri successivi interventi; del resto, lo spirito con il quale erano state presentate le interpellanze, suffragato dal loro svolgimento, era quello di determinare una censura della politica interna del Governo più che di avere risposte su questioni specifiche. E questo obiettivo era evidentemente chiaro all'esecutivo e al suo capo che non a caso agitava nel suo discorso anche lo spettro di una deriva clericale laddove si fosse abbandonata la linea liberale seguita dal Gabinetto.

La lunga discussione trovava il suo epilogo, il 25 aprile, nell'esame dei numerosi ordini del giorno, tra i quali spiccavano quello presentato dai senatori Luigi Miceli, Pietro Gamba e Carlo Guerrieri-Gonzaga, di netta sfiducia al Governo e quello dei senatori Finali e Giovanni Argeli Codronchi, sostanzialmente neutrale, ma che Zanardelli dichiarava di accettare invitando i presentatori di mozioni a lui favorevoli a convergere su quel testo.

L'esito della votazione, favorevole al Governo con soli cinque voti di scarto (81 contro 76) su un totale di 357 membri della Camera Alta<sup>66</sup>, sanciva una netta spaccatura dell'assemblea di Palazzo Madama, confermando l'ampiezza di un fronte conservatore tenacemente contrario alla politica giolittiana.

<sup>66</sup> Per il numero dei senatori in carica nei singoli anni abbiamo tenuto presente il documento *Numero dei senatori in carica dall'anno 1892 al 1 febbraio 1942 compilato il 6 novembre 1942*, depositato nell'Archivio storico del Senato (Archivio legislativo, fasc. A, Atti relativi alla Presidenza e onorevoli senatori).

Esempi di perdurante ostilità del Senato nei confronti della linea giolittiana, non solo sulla «questione sociale» ma sullo stesso diritto di associazione, non mancarono negli anni successivi. Il 25 marzo 1903 un'altra interpellanza, questa volta presentata dal senatore napoletano Edoardo Ginistrelli, rinnovava la richiesta di una legislazione per «disciplinare le associazioni che, sotto lo scopo del miglioramento delle classi operaie, abusando della libertà, procurano disordini e arrestano il libero lavoro».

Nel suo discorso il parlamentare deprecava che in Italia vi fosse troppo abuso di libertà e portava ad esempio l'Inghilterra dove la regolamentazione e il controllo per legge delle associazioni di mutuo soccorso e delle stesse Trade Unions aveva invece portato ad una forte limitazione degli scioperi. Nel suo intervento l'interpellante ripeteva alcune delle accuse già rivolte al responsabile della politica interna nella stessa aula di Palazzo Madama: «Il Governo si surroga ai privati, istituisce il socialismo di Stato nell'interesse delle caste privilegiate»; la libertà ha sempre «gli stessi effetti, cioè provocazioni di scioperi, miseria, disordini e spargimento di sangue cittadino»; «la libertà è intesa ormai in Italia come un modo di azione affrancato da ogni regola che si trasforma in abuso, altera la vita intellettuale e materiale della Nazione [...]». In particolare il senatore Ginistrelli sosteneva l'assoluta necessità di interventi repressivi nei confronti dei promotori di scioperi.

Riprendendo concetti più volte espressi, Giolitti replicava che gli scioperi in Italia erano sempre mossi da questioni economiche. Del resto, essendo le astensioni dal lavoro legittimate dal codice penale, egli non vedeva come fosse possibile intervenire contro i promotori a meno che questi non provocassero violenze o altri atti punibili dalla legge. E al senatore Vitelleschi, che riprendeva i consueti temi della indifferenza del ministro per la dissoluzione sociale e dell'incoraggiamento degli scioperi, il Presidente del consiglio ribadiva la prevalente natura economica degli scioperi da parte di contadini che guadagnavano 40 centesimi al giorno. Era, anzi, proprio questo sfruttamento della mano d'opera agricola la principale causa delle agitazioni contadine e della instabilità sociale.

La naturale insoddisfazione degli oppositori per le risposte del ministro non riusciva, in questa circostanza, a tradursi in un nuovo tentativo di mettere in minoranza la politica giolittiana. L'esiguità del numero dei presenti, infatti, impediva al presidente dell'assemblea di mettere in votazione

una mozione presentata da Ginistrelli per imporre al Governo la predisposizione di una legge «per disciplinare il diritto di associazione».

L'occasione per ribadire l'opposizione dei senatori alla politica di Giolitti, dal dicembre 1903 Presidente del consiglio, si presentava il 5 luglio 1904. Nell'aula di Palazzo Madama, già positivamente licenziata dall'Ufficio centrale del Senato, giungeva la proposta di soppressione di quella parte dell'art. 22 della Legge comunale e provinciale che inibiva l'elettorato attivo e passivo a coloro che fossero stati condannati «per eccitamento all'odio fra le varie classi sociali». Si trattava di evitare una evidente incongruità rispetto alla legge elettorale politica che non prevedeva un tale impedimento. Il provvedimento era originato anche da un fatto specifico: l'amnistia, concessa ad alcuni condannati per il reato di incitamento all'odio di classe, infatti, non aveva annullata l'esclusione dall'elettorato amministrativo, anzi questa esclusione era stata confermata dalla Corte di cassazione. D'altra parte, la recente approvazione della legge sulla libertà condizionale, nella quale ricadeva anche il reato in questione, avrebbe moltiplicato i casi di cittadini liberi che potevano eleggere ed essere eletti deputati o nominati senatori, ma nell'impossibilità di esercitare il voto amministrativo.

Sulla proposta di modifica il senatore Carlo Municchi, rimasto in minoranza nella discussione dell'Ufficio centrale, ripropose le sue riserve in aula, anche a nome del senatore de Sambuy, assente. Le argomentazioni dell'oratore si basavano essenzialmente sul fatto che la modifica non poteva essere giustificata dalla volontà di rendere omogenea la legislazione elettorale amministrativa a quella politica, perché negli enti locali «non si discut[eva]no e si fa[ceva]no leggi [ma] si amministra[va] nell'interesse generale di tutte le classi sociali».

Ma la preoccupazione del senatore, e di una consistente parte dell'assemblea, era di indole più generale, come si evince chiaramente dalle sue parole: «indipendentemente dall'importanza di fare diventare elettori ed eleggibili i condannati [per incitamento all'odio di classe], il togliere dalla legge la loro incapacità elettorale potrà avere significato deleterio morale e sociale nel senso che il pubblico abbia a ritenere che non si darà mai importanza a questi reati di eccitamento alla guerra civile».

Inutilmente il senatore Luigi Cavalli, prima, e poi lo stesso Presidente del consiglio, difendevano tecnicamente e politicamente il disegno di leg-

ge che, pur essendo di iniziativa parlamentare, il governo aveva accettato «di tutto cuore». Cadeva nel vuoto anche il ragionamento di Giolitti sulla incongruità di una legge che, mentre impediva l'esercizio del diritto di voto a coloro che eccitavano all'odio tra le classi sociali, lo consentiva, invece, a quanti fossero stati condannati, con pena inferiore ai cinque anni, per eccitamento alla guerra civile, al saccheggio, alla devastazione.

Complice anche la scarsità dei presenti, quella parte dei senatori che più radicalmente si opponeva alla linea del Presidente del consiglio, riusciva ad impedire l'approvazione della modifica, bocciata con 47 voti contrari e solo 35 favorevoli, ribadendo il contrasto di fondo tra la politica giolittiana e l'aula di Palazzo Madama.

Anche nella successiva legislatura, la XXII, non mancarono esempi di difficili rapporti tra Giolitti e il Senato. Il 3 dicembre 1904, infatti, il senatore Luigi Pelloux interpellava il Presidente del consiglio dei ministri e il ministro della guerra, generale Ettore Pedotti, «sui disordini di settembre e sulle manifestazioni dei richiamati della classe del 1880». Il riferimento era allo sciopero generale proclamato a Milano il 16 settembre a seguito dei sanguinosi episodi di Buggerru, del 3 settembre, e di Castelluzzo, il 14 dello stesso mese.

Pelloux svolgeva il 5 dicembre la sua interpellanza, limitata, su richiesta di Giolitti, ai soli fatti di settembre, essendo per gli altri in corso dei processi. Egli accusava Giolitti di non aver avuto né la volontà né la forza di contrastare la «vampata rivoluzionaria» che aveva attraversato il Paese, così come di «aver lasciato commettere e lasciati impuniti una quantità di reati di violazione di libertà, di veri atti di ribellione per parte di qualche sindaco, di qualche Giunta municipale, e di non poche Camere del Lavoro». Ma le responsabilità del Governo, secondo l'interpellante, andavano oltre, poiché i disordini – affermava – «sono la conseguenza inevitabile della politica interna di questi ultimi anni».

Nella sua risposta Giolitti si dichiarava d'accordo con l'oratore nel giudizio sullo sciopero generale: un tentativo che non esitava a definire «pazzo e delittuoso»; le divergenze, ovviamente, riguardavano il giudizio sull'operato del Governo che, secondo il Giolitti, non avendo potuto contare su una massiccia forza dissuasiva contro gli scioperanti, «nel dilemma o di fare un vero macello, o di lasciar che la bufera passasse [aveva reputato giusto] che la pubblica sicurezza [agisse] prudentemente astenendosi

dall'uso delle armi». In tal modo, per il Presidente del consiglio, una linea prudente aveva favorito l'esaurimento del movimento senza che questo degenerasse in una vera e propria rivolta.

D'altra parte Giolitti non aveva interesse ad inasprire lo scontro con il Pelloux e chiudeva il suo intervento ricordando la presentazione di un disegno di legge per l'incremento di 3.000 carabinieri e altrettante guardie di Pubblica Sicurezza. Di più, egli conveniva con l'interpellante sull'opportunità di riformare il sistema di reclutamento dell'esercito per avere in ogni periodo dell'anno una forza permanente per affrontare in modo più efficace i problemi dell'ordine pubblico.

L'atteggiamento del Presidente del consiglio portava il Pelloux a dichiararsi «abbastanza soddisfatto», ciò che di fatto svuotava il successivo tentativo dei senatori Guarneri, Vitelleschi, Municchi, che con argomentazioni simili a quelle adoperate nel dibattito del 1902 prolungavano per altre due tornate la discussione nella speranza, forse, di poter giungere a un pronunciamento del Senato contrario al Governo. La risposta finale di Giolitti, che concludeva ammonendo il Parlamento a trovare un altro capo dell'esecutivo ove avesse stabilito una linea diversa da quella da lui seguita, convinceva anche l'ala più oltranzista dell'assemblea di Palazzo Madama sulla inutilità di presentare una mozione che suonasse sfiducia nei confronti del Presidente del consiglio.

Il conflitto tra Giolitti e il Senato, che abbiamo esaminato con particolare attenzione nei primi anni del secolo, perché ci è sembrato che in quel confronto venisse a caratterizzarsi meglio il tipo di opposizione che la Camera alta faceva a Giolitti, ministro dell'interno e Presidente del consiglio, sembra perdere di intensità man mano che ci si inoltra lungo il decennio, anche per le continue immissioni di nuovi senatori in gran parte favorevoli a Giolitti.

Come la riforma elettorale del 1882 aveva spinto ad un riesame della funzione del Senato e ad una sua possibile valorizzazione in chiave conservatrice, per riequilibrare la politica di una Camera nella quale gli elementi innovatori avrebbero avuto sempre maggior peso, così la preparazione della riforma elettorale giolittiana del 1912 – destinata a preparare il suffragio universale maschile, con la quasi triplicazione dell'elettorato – fu accompagnata da un progetto di riforma della Camera alta, patrocinato da Luz-

zatti, la cui «politica costituzionale» si basava, proprio su un equilibrio fra la Camera elettiva e la Camera alta, intesa come un contrappeso <sup>67</sup>.

L'appoggio a Giolitti da parte della Camera elettiva aveva, a giudizio di Salandra, un carattere «trasversale». Esisteva, infatti, «un suo enorme partito personale, indipendente dalle vecchie e nuove divisioni politiche della Camera ed esteso dalla Estrema Destra alla Estrema Sinistra dove, per lo spirito realmente democratico e per la sua abitudine a transigere coi partiti più pericolosi, anche sacrificando l'autorità dello Stato, pur di averne quiete e appoggio, l'on. Giolitti manteneva facili e simpatiche relazioni anche sotto la parvenza di fiere ostilità» <sup>68</sup>. Il giudizio di Salandra coglie una caratteristica del «sistema giolittiano», cioè la sua estensione, ma anche la sua scarsa coesione interna, essendo l'unico collante lo stesso Giolitti.

La situazione che Salandra descriveva nella Camera elettiva si riproduceva, a giudizio di Luigi Albertini, nella Camera vitalizia e nella intera struttura statale: «Questo appariva il primo doloroso frutto dell'eredità che Giolitti lasciava. Era diventato un canone dopo il 1900 che non si potesse governare contro l'Estrema [...]. All'on. Giolitti, come devono la loro elezione una infinità di deputati, così devono la loro nomina pressoché tutti i senatori che compongono l'Alta Camera, tutti quanti i prefetti, gli ambasciatori, i consiglieri della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, i capi dell'esercito, della marina, della magistratura, di tutti i dicasteri» <sup>69</sup>.

Allo scoppio della Prima guerra mondiale Antonio Salandra guidava il suo primo ministero, iniziato, con la caduta di Giolitti, il 21 marzo 1914. Nel passaggio dalla «sana democrazia» di Giolitti, alla «politica nazionale» di Salandra, che, se non si identificava, «si intreccia[va] però strettamente

<sup>67</sup> H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana, 1909-1913. Liberali e Radicali alla Camera dei Deputati*, Roma, Segretariato della Camera dei deputati, 1979, Tomo II, pp. 714 sgg. Un minuto esame di questo progetto di riforma del Senato è stato fatto, di recente, da N. ANTONETTI (*op. cit.*, pp. 206 sgg.) e M. E. LANCIOTTI (*op. cit.*, pp. 256 sgg.).

<sup>68</sup> A. SALANDRA, *Memorie politiche (1916-25)*. Nuova edizione a cura di G. B. Giffuni, Reggio Calabria, Edizioni Parallelo 38, 1975, p. 10.

<sup>69</sup> L. ALBERTINI, *Venti anni di vita politica*, p. I, *L'esperienza democratica italiana dal 1898 al 1914*, II, 1909-1914, Bologna, Zanichelli, 1951, pp. 279-80.

con l'affermazione dei partiti dell'ordine»<sup>70</sup>, il Senato sembrò acquistare una maggiore influenza.

Come la guerra contro la Turchia nel 1911 non era stata decisa dal Parlamento, così la dichiarazione di guerra nel 1915, secondo la lettera dello Statuto, non venne sottoposta ai due rami del Parlamento ai quali spettò invece la decisione di votare i pieni poteri al Governo per la durata del conflitto.

E proprio nel dibattito sui pieni poteri – che vide alla Camera dei deputati chiare manifestazioni di dissenso – il Senato ritrovò la sua unità, anche se non mancarono alcune significative differenziazioni nei confronti dei governi in carica (Salandra fino al giugno 1916, Boselli fino a Caporetto e Orlando dal 30 ottobre 1917 al 23 giugno 1919) intorno ai problemi della censura e dell'esercizio provvisorio.

Infatti, proprio nella Camera alta, nel dibattito iniziato il 16 dicembre 1915 sulle comunicazioni del Governo, nella prima riunione che essa tenne dopo la concessione dei pieni poteri del maggio, il fiorentino Giacomo Barzellotti – che dal 1896 insegnava storia della filosofia all'Università di Roma ed era stato nominato senatore nel 1908 per la sua notorietà di studioso – criticò, in forme certamente garbate ma non per questo meno incisive, il modo con cui il governo aveva proceduto nel portare il paese in guerra. «Discutibile» Barzellotti definì, il 16 dicembre 1915, l'azione del Governo perché, «nelle circostanze eccezionalissime» in cui si era trovata e si trovava la vita della nazione, aveva proceduto a colpi di responsabilità, tenendosi costantemente in disparte dal Parlamento, salvo poi ad addossarle ad esso, «quando erano indiscutibili, perché già divenute fatti», mentre, in paesi di antica tradizione liberale come l'Inghilterra, le deliberazioni più gravi «[erano] state dai ministri responsabili concordate coi capi delle opposizioni parlamentari». Anche in Francia il parlamento aveva partecipato intensamente all'azione del governo e le «Commissioni permanenti della Camera e del Senato francese [avevano] esercitato un costante sindacato sulla politica del Governo, specie nella direzione delle cose militari, navali e diplomatiche».

<sup>70</sup> B. VIGEZI, *Da Giolitti a Salandra*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 60.

In Italia, invece, se con i pieni poteri concessi al Governo dal Parlamento il ruolo di quest'ultimo durante il conflitto si era estremamente ridotto, un'altra espressione dello stato d'animo del paese, quale era la stampa, non riusciva a svolgere la sua funzione.

«L'atteggiamento di una gran parte della stampa – proseguiva il senatore Barzellotti – è, in seguito all'applicazione della Censura dopo la nostra entrata in guerra, divenuto, anche a confronto di quel che era stato prima, sempre meno rispondente alla realtà intera e complessa dello spirito del Paese e della vera situazione delle cose. La Censura, la cui opera ha certamente oltrepassato le intenzioni e la volontà del Governo, riuscita, come doveva, parziale e faziosa, ha spesso fatto il silenzio tra coloro che avrebbero voluto e potuto dire utili verità al Paese e ha spesso lasciato parlare solo coloro che volgevano la mal concessa libertà di parola a fini di detrazione, di basse denunce, d'intimidazione partigiana». Gli stessi membri del parlamento erano stati costretti al silenzio, come dimostrava la scomparsa, negli *Atti parlamentari*, di un discorso di opposizione alla guerra da parte di un deputato socialista.

Se le critiche di Barzellotti, pur significative e coraggiose, non esprimevano certo l'atteggiamento e gli umori della maggioranza del Senato nei confronti del Governo, alcuni temi da lui toccati, come quelli della censura e della necessità di un più stretto rapporto tra il Governo e il parlamento, affrontavano problemi di grande rilevanza con i quali doveva misurarsi anche chi non condivideva l'impostazione politica del senatore fiorentino.

Se, però, il senatore veneziano Pompeo Molmenti, condannava «gli errori e talvolta le colpe» della censura, e Vittorio Rolandi Ricci chiedeva l'esclusione di qualsiasi discussione di politica interna per l'intera durata della guerra, lo stesso 17 dicembre il senatore siciliano Angelo Muratori, di fresca nomina (dicembre 1914), si dichiarava disposto a votare «senza scrupoli nell'interesse dell'Italia» anche «la soppressione della libertà». La guerra, infatti, al di là delle «rivendicazioni nazionali» e del «trionfo del diritto, della civiltà, della nazionalità», sarebbe stata, a suo giudizio, anche «purificatrice e rinnovatrice della vita morale italiana».

Lo stesso Salandra, nella replica, affrontò il problema della censura, che definì «un male necessario», ma allargò poi il discorso alle condizioni dell'intero paese per affermare orgogliosamente che in nessun paese belligerante si godeva la libertà che c'era in Italia. E per togliere credito alle

argomentazioni di Barzellotti gli ricordò la sua ostilità nei confronti dell'intervento per concluderne che, quindi, la sua opposizione era rivolta non soltanto contro i «mezzi» usati dal governo ma contro i «fini» stessi della politica nazionale. Nonostante la successiva dichiarazione di Barzellotti, per fatto personale – contro «la neutralità ad ogni costo e contro la guerra ad ogni costo» e soprattutto contro le violenze delle giornate di maggio nelle quali era stata «devastata e invasa la sede della Camera, minacciati i rappresentanti del Paese, aggrediti e insultati uomini autorevoli e stimabilissimi e vecchi incapaci di difendersi» – il risultato della votazione, 221 voti favorevoli all'ordine del giorno che approvava la politica del Governo e nessun contrario, confermò la fisionomia tradizionale del Senato.

Da parte sua Salandra, impossibilitato a resistere alla pressione di forze politiche certamente non omogenee (neutralisti giolittiani e interventisti) ma cospiranti allo stesso fine, cioè alla sua sostituzione, piuttosto che allargare il proprio Governo preferì cedere il passo a Paolo Boselli, dopo che il 10 giugno 1916 la Camera gli manifestò la sua avversione.

Al Senato Boselli si presentò il 28 giugno per annunciare la composizione del nuovo ministero con uomini «di diverse opinioni politiche ma di un solo animo e di un volere solo rispetto a quei voti generosi e a quei supremi interessi della Nazione che dominano l'ora presente». Il nuovo Governo, nel quale vi erano cinque senatori – e cioè Vittorio Scialoja ministro senza portafoglio, Paolo Morrone alla guerra, Francesco Ruffini all'istruzione, Camillo Corsi alla marina e Alfredo Dallolio alle armi e munizioni – era, indubbiamente composito. «Un Governo – disse il senatore Domenico Fracassi il 4 luglio 1916 – nel quale si trovano fianco a fianco l'on. Boselli, Cavaliere della SS. Annunziata, primo segretario del Re per gli Ordini equestri, e l'on. Comandini che del potere regio non è assertore, l'on. Meda e l'on. Fera, sarebbe in tempi normali tale mostruosa coalizione che nessuna Assemblea politica, degna di questo nome, potrebbe concedergli tregua, neppure per quel breve periodo di esperimento, che la consuetudine parlamentare suole accordare a qualsiasi Gabinetto». Ma quella «mostruosa coalizione» rappresentava «l'unione di tutte le energie del popolo italiano» e questo spiega il favore generale con cui fu accolto. E poi Boselli seppe rispondere ad alcune esigenze fatte valere soprattutto dall'opposizione durante i dibattiti parlamentari, come il bisogno di maggiori infor-

mazioni sulla situazione militare e un più stretto rapporto fra il Governo e il Parlamento.

Infatti, il senatore Barzellotti – che, come abbiamo visto, rappresentava una minoranza combattiva, pur nel clima cauto di Palazzo Madama – parlando il 4 luglio 1916 sulle comunicazioni del Governo, dichiarava di salutarlo con favore, oltre che per il «moto di ravvicinamento fra il potere esecutivo e la rappresentanza nazionale» da lui auspicato, per la presenza, accanto ad un «superstite integro e illustre» del Risorgimento, come il Presidente del consiglio, di uomini «d'ingegno e di cuore», a cominciare da Filippo Meda, appartenente a quella «parte cattolica, una delle due maggiori, delle due sole organiche parti politiche nostre, che hanno per sé le folle popolari». Anche il passaggio di Orlando «di provata fede nella libertà» al ministero dell'interno e la riorganizzazione dell'ufficio stampa dipendente dalla presidenza del consiglio erano giudicati positivamente dal senatore fiorentino, il quale tuttavia sollevava ancora una volta il nodo della censura, «elemento perturbatore della vera e sana libertà dell'ambiente del pensiero» in Italia molto più che negli altri paesi belligeranti, per auspicarne l'abolizione «in materia di politica e in quanto riguarda la libertà del pensiero», fiducioso che la libertà avrebbe trovato in se stessa i rimedi ad eventuali inconvenienti provocati dall'abuso di essa.

Era però anche vero, come notò il senatore Mazziotti, che il problema della censura non si esauriva nell'azione diretta del Governo ma si manifestava anche in quella sorta di autocensura che la stampa si imponeva autonomamente. «La stampa, sotto la preoccupazione della censura – disse il 4 luglio – ha cessato dall'occuparsi anche di argomenti attinenti alla difesa nazionale che possono essere trattati non solo senza alcun danno, ma con pubblico vantaggio».

La crisi di Caporetto portò alla caduta del ministero Boselli. Nel congedarsi il 26 ottobre 1917 dal Senato, al quale annunciava le dimissioni del Governo in seguito al voto della Camera dei deputati del giorno prima, il Presidente del consiglio volle non solo ringraziare la Camera vitalizia del suo sostegno ma sottolinearne con forza il ruolo: «Io ho sempre desiderato e propugnato come pensatore, ed avrei voluto potere avvalorare come ministro – egli disse – tutto ciò che può conferire ad elevare le prerogative e l'efficienza di questo Alto Consesso». Parole che non erano solo di circostanza, se in quella stessa aula, nella seduta del 4 luglio, il senatore

Mazziotti, dopo aver ricordato la proposta di riforma del Senato preparata da Arcoleo, Finali e Villa, aveva chiesto una «retta interpretazione dell'art. 10 dello Statuto» che riconosceva alla Camera elettiva la precedenza nella discussione delle leggi che implicavano oneri finanziari, visto che in realtà ogni legge comportava oneri per lo Stato.

Il ministero Orlando, nel quale la Camera vitalizia era presente con cinque senatori (Giovanni Villa vicepresidente del consiglio, Vittorio Alfieri alla guerra, Alberto Del Bono alla marina, Riccardo Bianchi ai trasporti, Alfredo Dallolio alle armi e munizioni) si presentò al Senato il 14 novembre 1917 in un momento politico drammatico, dominato com'era dalla grave crisi militare. L'assemblea votò all'unanimità, per acclamazione, un ordine del giorno che «riafferma[va] sua fiducia immutabile nell'esercito [...] face[va] plauso all'unità di azione fra gli Alleati [...] confida[va] che dalla concordia nazionale il Governo [avrebbe attinto] le forze per fronteggiare le gravi difficoltà del momento, richiedendo lo sforzo massimo da tutti i cittadini, anche a sollievo delle patriottiche popolazioni delle Terre invase, alle quali il Senato invia[va] la parola di amore e di fede».

Il motivo della stretta collaborazione tra Governo e Parlamento – che già abbiamo sottolineato a proposito del ministero Boselli – ritornò, più forte, anche nella presentazione del ministero Orlando.

E proprio questa larga rappresentatività, unita alla drammaticità dell'ora, consentì al nuovo Presidente del consiglio, il 14 novembre, di usare un linguaggio fermo e duro: «Dinanzi all'invasione nemica e alla persistente pressione di essa, nessun dubbio, nessuna esitazione è più possibile: chi resta fuori della compagine nazionale rinnega la qualità di italiano; e chi, in questi momenti, rinnegasse la sua qualità di italiano, non potrebbe neppure dirsi straniero, ma nemico».

Anche in questo clima di generale patriottismo il vecchio problema del ruolo del Senato e della sua considerazione da parte dell'esecutivo riaffiorò con forza nei primissimi mesi di vita del nuovo Governo. Il 17 dicembre 1917, infatti, il senatore calabrese Antonio Cefaly, ex deputato, espresse il risentimento della Camera alta nei confronti del Presidente del consiglio che non si era recato in Senato, secondo quanto stabilito, per rispondere all'interpellanza del senatore Tittoni circa «l'uso e i limiti dei poteri legislativi conferiti al potere esecutivo per la guerra e intorno ai mez-

zi per assicurare una più regolare ed efficace esplicazione parlamentare», perché impegnato alla Camera dei deputati.

«Io lamento – disse il sen. Cefaly – che l'attuale Ministero sia poco riguardoso verso il Senato del Regno [...]; tutto ciò dà l'impressione che il Senato non sia tenuto in quella considerazione che ha il diritto di pretendere [...], una delle precipue ragioni [...] è questa, che dell'attuale ministero non fa parte alcun Senatore: vi sono senatori, perché ministri, ma non vi sono ministri, perché senatori; se vi fossero senatori, le prerogative del Senato sarebbero meglio difese». L'osservazione si riferiva ai ministri militari, tutti nominati senatori perché ministri, secondo l'antica tradizione, proseguita da Orlando, di dare il laticlavio ai responsabili dei dicasteri militari <sup>71</sup>.

Questa scarsa considerazione per il Senato era dimostrata, a suo avviso, anche dall'aver il Presidente del consiglio concertato la ripresa dei lavori parlamentari con il presidente della Camera senza interpellare il presidente del Senato. «È doloroso – concluse il sen. Cefaly – che in quest'ora di gravi avvenimenti per la Patria, non senta il Governo il bisogno di udire la voce del Senato».

Con garbo, ma anche con maggiore determinazione, il senatore Maggiorino Ferraris ribadì nella stessa giornata l'esigenza del rispetto delle prerogative del Senato. Nessun dubbio circa «i buoni intendimenti» del Governo e del Presidente del consiglio nei confronti della Camera vitalizia e nemmeno verso gli impegni «gravi e doverosi» del Governo nei confronti dell'altro ramo del Parlamento, ma «nessuno che segga qui dentro – egli disse – e che vede oggi convenuti da tutte le parti d'Italia per una seduta che non ha luogo, nessuno che segga qua dentro e che abbia non dirò il senso della propria responsabilità e di quella del Senato, ma il senso del posto che questa Assemblea ha per statuto e per tradizione e che deve avere per l'esercizio delle sue attribuzioni, non può non convenire che così non si può, non si deve andare avanti». Il senatore piemontese chiedeva perciò che il Senato non prendesse alcuna deliberazione, in attesa che il presidente della Camera Alta e il Presidente del consiglio concordassero l'ordine dei lavori del Senato.

<sup>71</sup> E. MORELLI, *Il Senato a Roma prima della Repubblica (1871-1946)*, cit., p. 205.

Alla mancata risposta del Presidente del consiglio ad un'interpellanza Tittoni, si aggiungeva un problema anche di maggior rilievo, come sostennero in quella stessa giornata i senatori Bettoni e Cavasola: il Senato, in seduta non pubblica, prima delle feste natalizie doveva essere messo al corrente delle cose «assai importanti e gravi» discusse alla Camera dei deputati in comitato segreto.

La proposta del senatore Bensa che lo svolgimento dell'interpellanza Tittoni si tenesse dopo le sedute del Senato in comitato segreto divise la Camera vitalizia. Per accertare la volontà di quest'ultima non fu sufficiente la normale votazione con prova e controprova che diede esiti incerti; con la votazione per divisione la proposta Bensa venne approvata, anche se quel risultato fu seguito, come si legge negli *Atti parlamentari*, da «commenti vivissimi».

Al Senato Vittorio Emanuele Orlando ribadì il 12 febbraio 1918, nelle comunicazioni del Governo, la ferma volontà dell'Italia, come delle altre potenze dell'Intesa, di proseguire con ogni sforzo la guerra come «unica via per giungere alla vera pace», una pace che prevedesse per l'Italia «il compimento della sua unità nazionale e la sicurezza dei suoi confini verso terra e verso mare». Il ristabilimento della situazione militare sul fronte italiano non fece dimenticare ai parlamentari il problema della cocente sconfitta di Caporetto: in quella stessa seduta il senatore Muratori rivolse una interrogazione al ministro della guerra «per conoscere i limiti e i poteri assegnati alla Commissione d'inchiesta per il fatto militare dell'ottobre scorso». Una sconfitta che, come disse il Presidente del consiglio, concludendo il dibattito in Senato del marzo 1918, rientrava in quelle «grandi sventure collettive [che] possono costituire una rude ed efficace scuola di disciplina e di dovere». Un concetto, questo, che sarà ripreso trent'anni dopo da Arturo Carlo Jemolo: «Da noi di una reale unione poté parlarsi soltanto dopo il rovescio dell'ottobre 1917, che fu per la politica interna evento altrettanto fortunato quanto era infausto come vicenda militare»<sup>72</sup>.

Terminato il conflitto si pose di nuovo, con forza, il problema della riforma del Senato, anche per la prevista riforma della legge elettorale politica che, oltre lo scrutinio di lista e la rappresentanza proporzionale, avrebbe

<sup>72</sup> A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1948, p. 566.

be portato al suffragio universale<sup>73</sup>. Della riforma del Senato parlò esplicitamente lo stesso Nitti nella presentazione del suo ministero nel giugno 1919, e certamente non perché, per la prima volta, quel Governo si presentò anziché alla Camera elettiva alla Camera alta, contro la tradizione sempre osservata, come documentò nel suo intervento di protesta alla Camera il 10 luglio, Codacci Pisanelli.

Una attesa riforma del Senato si ebbe in quello stesso anno: proprio all'inizio della XXV legislatura – che sarebbe durata dal 10 dicembre 1919 al 7 aprile 1921 – la Camera alta elesse per la prima volta, il 2 dicembre del 1919, il suo presidente nella persona di Tommaso Tittoni per il quale votarono 129 senatori su 162 presenti, con una partecipazione al voto di circa metà dei componenti l'assemblea.

Ma proprio contro il Governo presieduto da Nitti il Senato manifestò una violenta opposizione. Il 9 febbraio 1920 un'interpellanza di oltre 40 senatori era rivolta al ministro dell'interno, cioè allo stesso Nitti, «sui frequenti scioperi che si verifica[va]no nelle pubbliche amministrazioni e per sapere quali provvedimenti intende[va]no adottare per assicurare la stabilità nei pubblici servizi». Nella stessa giornata il senatore Filippo Savorgnan di Brazzà rivolgeva un'interpellanza al ministro delle poste, Pietro Chimienti, per sapere quali misure intendeva prendere «contro quegli impiegati già scioperanti, i quali, rientrati in servizio, [avevano] tenuto, in particolar modo verso le signorine non scioperanti, un contegno veramente inqualificabile» e per sapere se rispondeva a verità ch'egli intendeva pagare agli scioperanti le giornate di assenza dal lavoro, favorendo in tal modo i futuri scioperi.

In quella stessa giornata il senatore Carlo Calisse, che aveva rivolto un'interpellanza al Presidente del consiglio sempre intorno agli scioperi nelle pubbliche amministrazioni, negava la possibilità di applicare la formula del non intervento da parte dello Stato nei conflitti tra capitale e lavoro perché gli scioperi investivano ora lo Stato stesso e le motivazioni economiche rischiavano di essere «un debole velo» per coprire le vere finalità politiche. Unico elemento di conforto per il senatore il sorgere nel popolo di «forze nuove di resistenza, forze virtuose perché non poste a servizio di

<sup>73</sup> Cfr. M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile*, cit., pp. 308 sgg.

particolari interessi, ma scaturenti dalla chiara coscienza del pericolo e del dovere».

I continui inviti ad usare la maniera forte per piegare gli scioperanti non fecero deflettere Nitti da una linea politica fatta di «fermezza e moderazione» e dall'ironizzare sugli «uomini del pugno di ferro», incapaci, in realtà, a suo avviso, di risolvere i problemi del paese.

La stessa nettissima opposizione la Camera alta fece nei confronti dell'ultimo ministero Giolitti (16 giugno 1920-4 luglio 1921), quando lo scontro sociale divenne anche più aspro. Il 26 settembre 1920 Giolitti fece in Senato la storia della vertenza tra gli industriali e i sindacati e rivelò di avere a suo tempo dissuaso i primi dal proclamare la serrata perché il Governo non sarebbe potuto intervenire. Il 30 agosto l'Alfa Romeo aveva invece proclamato la serrata e subito dopo gli operai avevano proceduto all'occupazione delle fabbriche metallurgiche e meccaniche di Milano. Per liberarle si sarebbero dovute impegnare tutte le forze disponibili, lasciando senza controlli il mezzo milione di operai costretti a evacuarle e il governo aveva ritenuto più prudente evitare uno scontro che avrebbe potuto diventare una vera guerra civile.

Ma le argomentazioni dello statista di Dronero non convinsero la Camera vitalizia. L'Italia che aveva sconfitto l'impero asburgico si dibatteva ora – disse il senatore mantovano Nino Tamassia lo stesso 26 settembre – «fra un duplice strazio che gli è inflitto dal degenerato verbo socialista e dall'altro verbo, altrettanto degenerato, di un prete intrigante». Socialisti e cattolici, cioè le forze politiche che avevano riportato un grande successo elettorale nelle elezioni dell'anno precedente, erano così appaiate in una condanna che si diceva pronunziata in nome della «civiltà».

A questa analisi di sapore crispino, ma priva dell'empito risorgimentale dell'uomo politico siciliano, seguì qualche giorno dopo, il 30 settembre 1920, un'interrogazione di trentanove senatori, capeggiati da Antonino Di Prampero e da Beniamino Spirito, che intendevano conoscere il pensiero del Presidente del consiglio e del Governo «di fronte ai molteplici gravissimi fatti di violazione della legge e delle fondamentali guarentigie statutarie [...] che [avevano] profondamente turbata la coscienza nazionale, con pregiudizio alla compagine del paese ed al credito dell'Italia, all'estero». Queste preoccupazioni – e il giudizio negativo sulla debolezza del Governo – erano condivisi dalla grande maggioranza del Senato. Né valevano le

argomentazioni di Giolitti circa l'impossibilità di bloccare una generale trasformazione sociale che aveva ricevuto proprio dalla guerra un'accelerazione vertiginosa, anche a causa delle «promesse vaghe, indeterminate, gravissime» che erano state fatte ai combattenti.

La conclusione della XXV legislatura (7 aprile 1921) e la caduta del ministero Giolitti (4 luglio successivo) segnarono, con i governi presieduti da Bonomi e da Facta, anche la chiusura di un periodo storico. La sistematica opposizione della Camera vitalizia agli orientamenti politici della Camera elettiva aveva da tempo accentuato il contrasto fra i due rami del Parlamento e il conservatorismo largamente prevalente in Senato aveva condannato più volte la vera o presunta arrendevolezza di Nitti e di Giolitti nei confronti del movimento operaio e contadino. Ma sarà proprio nel Senato – che era apparso spesso auspicare e sostenere governi più forti – che si udiranno, nei confronti di un regime nascente o già nato, le rivendicazioni più alte dei diritti inalienabili di una vera opposizione parlamentare.