

## Il “piccolo Senato”: un caso di paronimia giuridica?

di

Giampiero Buonomo\*

*1. Premessa* - Il conio dell’espressione “piccolo Senato” è ascritto al senatore Andrea Guarneri che, nel 1886, per primo parlò di uno “stato di fatto” che «produce in fatto l’esistenza di due specie di assemblee in un unico corpo. Un *piccolo Senato*, quasi permanente, composto di un nucleo di 60 o 70 membri, dei quali potremmo declinare i rispettabili cognomi, e che si recluta precipuamente tra i senatori residenti in Roma, ai quali anche appartengono quasi di dritto le funzioni di membri delle varie commissioni del Senato»<sup>1</sup>.

Lo “stato di fatto” emergeva, in verità, da tutta una serie di altri documenti, anche anteriori, come ad esempio la lettera del presidente del Senato Sebastiano Tecchio al presidente del consiglio dei ministri Agostino Depretis del 26 settembre 1882: «I senatori che risiedono altrove non vogliono più rimanere a Roma *perché non hanno lavoro* e si corre il grave pericolo che il Senato non sia più in numero (*sic*)»<sup>2</sup>.

Si trattava, quindi, di una situazione di assenteismo cronico di una porzione significativa dei componenti della Camera alta, tale da preoccupare i massimi vertici istituzionali: ciò sia per il discredito che portava all’organo<sup>3</sup>, sia per il pericolo, che taluni vedevano, di affidarsi soltanto a un nucleo di “volenterosi”. Il dibattito di quegli anni oscilla quindi vistosamente tra chi ricerca una soluzione più solida, secondo il sistema consuetudinario dei Lord britannici, e chi invece

---

\* Consigliere parlamentare, capo dell’Ufficio dell’Archivio storico del Senato della Repubblica.

<sup>1</sup> A. Guarneri, *Il Senato d’Italia. Parole di un senatore*, Palermo, Tip. Del Giornale di Sicilia, 1886, p. 25.

<sup>2</sup> Lettera su carta intestata “Senato del Regno - Gabinetto del Presidente” con la dicitura “confidenziale” apposta in calce, conservata in ACS, Archivio Agostino Depretis, b. 27, fasc. 100 (corsivo nel testo).

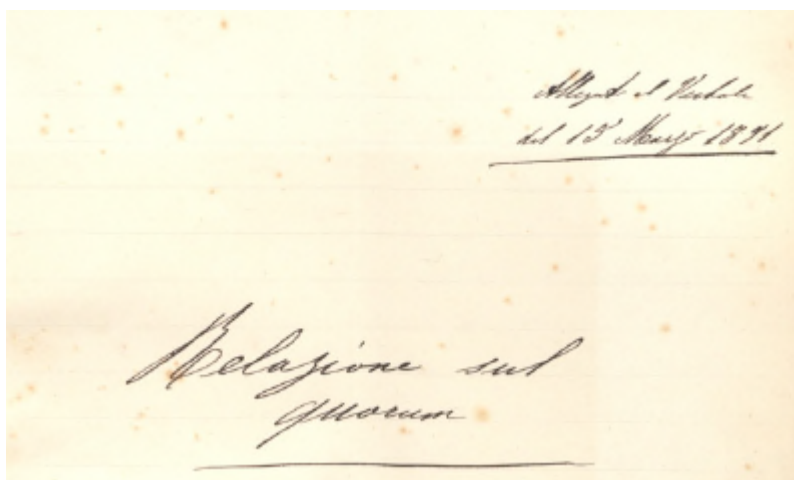
Sull’interesse che Depretis aveva sempre dimostrato, per la materia, depone anche la sua risposta al senatore Giacomo Giuseppe Alvisi (che aveva affrontato la questione del Senato nel suo volume G.G. Alvisi, *Causae causarum o delle Riforme politiche*, Roma, Stab. Tip. Italiano, 1880) nella seduta parlamentare del 31 marzo 1886: a seguito di essa, il 9 aprile 1886, fu deferita al senatore Cambray Digny la nomina di una commissione di sei senatori (Alfieri, Finali, Lampertico, Majorana Calatabiano, Saracco e Tabarrini), la cui relazione avrebbe tra l’altro denunciato le carenti interpretazioni del dettato statutario.

Ancora al senatore Alvisi avrebbe indirizzato una missiva Francesco Crispi, il 28 dicembre 1888, relativamente all’organizzazione dei lavori del Senato (e al caso della convalida dei titoli di La Francesca). La lettera, conservata nel Fondo Presidenza del Consiglio dell’Archivio centrale dello Stato, è citata in N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno (1848-1924)*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

<sup>3</sup> Guarneri, nel testo citato, parlava di un Senato «mezzo cadavere» (p. 21) e dei suoi componenti come «invalidi della vita politica» (p. 15); il termine ebbe successo, come può vedersi in N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno (1848-1924)*, cit.

preferisce acconciarsi a un utilizzo delle scappatoie regolamentari per conseguire il risultato di garantire comunque il numero legale.

La prima soluzione è affacciata nella *Relazione sul quorum* allegato al verbale del Consiglio di Presidenza del Senato del Regno del 15 marzo 1891, proposto dai senatori segretari Cencelli, Guerreri Gonzaga e Verga: esso è conservato nel fondo della Presidenza del Senato del Regno esistente presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica e viene pubblicato, a seguire, unitamente al verbale stesso della seduta del Consiglio di Presidenza in cui la proposta fu bocciata<sup>4</sup>.



ASSR, Senato del Regno, Presidenza, Consiglio di Presidenza, Processi verbali, vol. 13, seduta del 15 marzo 1891

Come anche in altre circostanze, qui si può apprezzare un curioso capovolgimento storico: sei anni prima dell'appello sonnino sulla «Nuova Antologia»<sup>5</sup>, coloro che inneggiavano al necessario bilanciamento dell'Esecutivo da parte della Corona (mediante il Senato vitalizio) predicavano una sorta di “evoluzionismo costituzionale”, non dissimile da quello che aveva sancito il successo della forma di governo parlamentare nel decennio cavouriano. Sia pur di segno opposto, l'efficientamento del Senato si sarebbe dovuto conseguire mediante analogo eterointegrazione del dato costituzionale positivo, offerta dal diritto vivente.

Vincerà l'alternativa prefigurata da Lampertico già nel 1886, quando sosteneva che «sta a chi presiede il Senato il regolare le cose con quell'equo discernimento, che nelle cose costituzionali

---

<sup>4</sup> ASSR, Senato del Regno, Presidenza, Consiglio di Presidenza, Processi verbali, vol. 13, seduta del 15 marzo 1891, processo verbale e relazione allegata.

<sup>5</sup> S. Sonnino (a cura di Benjamin F. Brown), *Scritti e discorsi extraparlamentari*, Vol. I (*Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1902*), Bari, Laterza, 1972, pp. 575-587.

è tutto»<sup>6</sup>. Ma fa comunque una certa impressione leggere, nel verbale del Consiglio di presidenza e relazione allegata qui presentati, la concisa notazione di sintesi delle parole del senatore Cencelli: «Ritorno allo Statuto, impossibile».

2. *Lo Statuto albertino e il Regolamento del Senato del Regno* - «Ritornare alla lettera dello Statuto espressa dalli articoli 34 e 35 ci sembra impossibile», afferma Cencelli; il senatore Barracco giudica invece «il sistema inglese, quale è quello d'un numero tradizionale ristrettissimo, non applicabile in Italia» ed elogia «l'altro prescritto dallo Statuto e temperato dal nostro Regolamento, il quale se ne rimette al Presidente facendolo mallevadore che lo Statuto non è violato!».

Ma che cosa prevedeva lo Statuto albertino, in punto di *quorum* costitutivo delle assemblee parlamentari? I suoi due articoli 53 e 54 «rendendo comuni alle due Camere le disposizioni, prescrivono che le votazioni sono valide quando la maggioranza assoluta è presente. Metà più uno. Discutere su di essi sarebbe stato volere inoltrarsi in una via senza uscita. Dunque in quanto allo Statuto il *quorum* del Senato come della Camera elettiva, perché le votazioni siano valide, è la metà più uno dei membri del Senato e della Camera». Questa la tassativa ricognizione costituzionale della relazione Cencelli, cui però subito fa seguito una sconfortata constatazione: «ma fin dal principio della pubblicazione dello Statuto, sembra che s'incontrassero difficoltà a riunire questa metà di votanti e si provvide con espedienti, mediante il regolamento, a facilitare le discussioni e le votazioni, ammettendo a diminuzione del numero dei votanti quelli che dimandassero un congedo regolare».

Anche se lo studio che Lampertico pubblicò nel 1886, più volte citato da Cambray Digny nella relazione presentata il 28 giugno 1887<sup>7</sup>, illustra il possibile effetto virtuoso dell'articolo 10 del regolamento del 1883<sup>8</sup>, è in realtà proprio nella disciplina dei congedi che il relatore Cencelli individua la chiave con cui si era cercato di far fronte all'assenteismo cronico: «Tale espediente fu accettato dalle due Camere, ma alla Camera vitalizia sembra non bastasse neppur questo, e nel suo regolamento adottò con l'art. 96 l'altro espediente di considerare in congedo di fatto, abbenché non richiesto, tutti coloro che per ragioni di pubblico ufficio erano lontani dalla sede del Senato, e quelli malati». La torsione del dato positivo (statutario, ma anche regolamentare) supera ogni tollerabile elasticità quando, «avvenuta nel 1860 l'unificazione delli Stati italiani,

---

<sup>6</sup> F. Lampertico, *Lo Statuto e il Senato. Studio*, Roma, Forzani & C., Tipografi del Senato, Editori, 1886, p. 167.

<sup>7</sup> Relazione letta nell'adunanza del 28 giugno 1887 in nome della Commissione composta dei senatori Cambray Digny, presidente, Alfieri, Alvisi, Finali, Lampertico, Majorana Calatabiano, Tabarrini e Saracco, pubblicata in *Relazioni e documenti della Commissione incaricata da una adunanza privata di senatori di uno studio sulle condizioni del Senato*, Roma, Tipografia del Senato, 1887, p. 3.

<sup>8</sup> Secondo cui «il Consiglio di presidenza attende sotto l'alta direzione del presidente al regolare andamento dei lavori del Senato nel fine principalmente di conseguire dal Governo i mezzi opportuni per compiere il suo ufficio legislativo e di riscontro sugli atti dell'amministrazione con le minori interruzioni possibili ed in condizioni di tempo che diano luogo ad una discussione proficua»: F. Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, cit., p. 163.

e proclamato il regno d'Italia e di conseguenza il numero dei senatori aumentato di molto, si accrebbero le difficoltà di raccogliere un numero sufficiente di senatori per la votazione delle leggi, detratti anco i congedi (che mai entrarono nelle abitudini del Senato) e gli assenti per uffici; e sembra si adottasse un terzo espediente, quello cioè di considerare in congedo, sebbene non richiesto, tutti coloro che avevano superato gli anni 70».

La relazione abbandona la strada degli “espedienti” per incamminarsi nella diversa, e difficile, prospettazione della desuetudine della norma statutaria sul numero legale fissato alla metà più uno dei componenti del Senato. Per farlo, Cencelli, nella *Relazione sul quorum*, parte dalle affermazioni, in ordine al congedo implicito degli ultrasettantenni, dei «più anziani dei senatori dal 1848 al 1870, senza che dagli atti del Senato e della Presidenza, apparisca nessuna opposizione e nessuna approvazione solenne con votazione del Senato». Poi, senza apparente soluzione di continuità, passa a introdurre un ben diverso istituto: «dal 1870 ad oggi poi noi troviamo un fatto che merita alta considerazione, ed è l'osservanza costante di aver ritenuto sempre le valide le votazioni con il numero di 70 senatori qualunque sia stato nel ventennio il numero dei senatori viventi, abbenché esso abbia variato d'anno in anno sia per morte, sia per nuove nomine, discendendo talora a 300, e salendo fino a 350».

Anche qui si sarebbe verificata «l'acquiescenza completa del Senato», la cui *diuturnitas* sarebbe ricavabile «dalle ricerche negli atti parlamentari, e nelle deliberazioni prese nei consigli di Presidenza», in cui «niente si è trovato che accennasse a stabilire i criterii adottati per giungere a fissare come costante il numero 70, come non si è riscontrato nessun cenno od osservazione in contrario fatta da senatori».

Eppure il senatore Cencelli si spinge a dichiarare, a nome dei tre senatori segretari, «che a parer nostro è andato formando una tradizione, o consuetudine»: *l'opinio iuris ac necessitatis*, però, appare una mera replica dell'elemento della *diuturnitas*, visto che a suo sostegno subito dopo - nell'argomentazione contenuta nella relazione - ritorna «la tradizione orale degli anziani».

L'assenteismo, quindi, non si supera con “espedienti”, ma scegliendo di «seguire la consuetudine adottata dal 1870 ad oggi»: il ricorso a un *quorum* fisso di settanta membri (uno dei due limiti della forchetta individuata un lustro prima da Guarneri). Ma il presidente Farini, nel verbale, ebbe buon gioco nel prefigurarne la precarietà («Il Presidente ripete che il numero di settanta è una tradizione orale, che non trova suffragio in nulla e che a questo numero crede che non ci si possa e debba rimanere dopo l'aumentato numero dei senatori. Deciderà l'aiuto del Consiglio per venire alla determinazione di questo numero») indicando nel micro-ordinamento parlamentare la via più sicura per superare la gravissima alternativa che la relazione Cencelli prefigurava: la desuetudine costituzionale ovvero il «ritornare puramente e semplicemente allo Statuto».

3. *Gli interna corporis garanzia della credibilità dell'Istituzione* - La forza - e insieme il limite - del tentativo del senatore Cencelli (e dei suoi due colleghi segretari) risiede proprio nel fatto che esso offre dignità di fonte del diritto pubblico generale allo «stato di fatto del Senato», preso in esame nelle tabelle contenute nella relazione: sono proprio gli “espediti” maturati *praeter Statutum* (se non addirittura *contra*) a offrire la “prova di resistenza” della convenienza, agli occhi dei tre redattori, del passaggio al “*quorum* fisso”.

Appare assai rimarchevole che dai tre venissero sottoposti al Consiglio di Presidenza «degli elenchi dai quali, a colpo d'occhio, risultasse il numero e nome dei senatori che per ufficio si trovano fuori della sede del Senato, e di quelli che, pur risedendo in Roma, hanno uffici pubblici che li distraggono o impediscono di prender parte assidua ai lavori del Senato, per vedere se in fatto da questi criteri sia sortito il *quorum* (adottato dal 1870 ad oggi) del settanta, o se allo stato attuale, sebbene sia stato il Senato aumentato coll'ultima nomina di novantadue individui possa, eseguendo i criteri istessi, ritenersi prudente il conservarlo».

In altri termini, se agli ultrasessantenni (elenco A: n. 167) si aggiungono quelli che hanno uffici fuori di Roma (elenco B: n. 50), quelli che hanno uffici nei comuni e province (elenco C: n. 28) e «gli altri che non avendo 70 anni hanno in Roma uffici pubblici nella magistratura e nell'esercito che li distraggono, o impediscono di accudire ai lavori del Senato e d'intervenire a tempo debito alle votazioni, che a tenore dell'elenco D sono in numero di 31, si avrebbero 276 senatori da detrarsi dal numero totale dei medesimi e così da 407 che sono ora, i viventi togliendone - 276 si avrebbero soli 131 senatori dalli quali si dovrebbe cavare il *quorum* del Senato per la validità delle votazioni cioè 66 lo ché ci porterebbe al di sotto del *quorum* attuale, che è 70».

Memoria riassuntiva

*Al 7 gennaio 1891 il N. totale dei Sig. Senatori è di 407.*

<i>Superarono gli anni 70, come all'Elenco A. N. 167</i>		
<i>Hanno cariche ufficiali in Roma</i>	<i>D. N.</i>	<i>31</i>
<i>Id. " fuori di Roma</i>	<i>B. N.</i>	<i>50</i>
<i>Id. " nei Comuni e nelle Province</i>	<i>C. N.</i>	<i>28</i>
<i>Totale da detrarsi</i>		<u><i>276.</i></u>
<i>Residua il N. di</i>		<u><i>131</i></u>

*Compreso il Paggio*

ASSR, Senato del Regno, Presidenza, Consiglio di Presidenza, Processi verbali, vol. 13, seduta del 15 marzo 1891, *Relazione sul quorum*

La prova di resistenza, in altri termini, risulta ancor più favorevole al *quorum* fisso che agli “espedienti”, in termini di distanza dalle prescrizioni statutarie, perché con il primo si supererebbe di ben quattro seggi la media del *quorum* calcolati con i secondi. Perché allora il Consiglio di Presidenza del Senato boccia così nettamente la proposta?

Sarebbe troppo facile notare che la prospettiva delle periodiche “inornate” di senatori del Regno avrebbe annullato il vantaggio dei 4 seggi, doppiando in pochi anni la soglia dei 70 e trasformandola in una comoda sinecura, nella gestione di un “piccolo Senato” sempre più piccolo. Anche senza vedere retrospettivamente l’effetto della relazione Cencelli, è dato coglierne il limite dal suo provenire dallo stesso ambiente culturale e dalla stessa area politica del testo del Guarneri: un’area che nel “soccorso romano” del numero legale vede un’alterazione filogovernativa della formazione della volontà del Senato regio<sup>9</sup>. Ecco quindi che proprio l’elenco D è l’innovazione più controversa della proposta di Cencelli: consentire ad alti magistrati e ufficiali generali il congedo, anche se in servizio a Roma, significa qualcosa di più che sancirne la non indispensabilità ai fini del *quorum*. Si sta operando una implicita serrata del “piccolo Senato”, per impedirgli di dipendere - per il *quorum* e non solo - da chi offre la carità pelosa di una vicinanza topografica, in cambio del pesante fardello di una sudditanza psicologica (se non addirittura gerarchica) dall’Esecutivo datore di lavoro.

La valenza politica della relazione potrebbe riposare proprio nel contrasto alla pervasività della forma di governo parlamentare: il suo impatto sugli indirizzi politici della Camera regia, mediante inornate di alti burocrati<sup>10</sup>, non trovava certo il sostegno di una *factio* più radicata nella nobiltà territoriale<sup>11</sup>.

Ma la proposta conteneva al suo interno un’aporia, che probabilmente contribuì ad affossarla: essa suggeriva di procedere «adottando non solo il sistema di eliminazione già seguito dal 1860 al 1870 per un primo decennio (pur tenendo fermo l’art. 98) ma spingendo più oltre il sistema, ed accettando il numero 70 come *quorum* stabile qualunque fosse il numero dei senatori che in fatto oscillarono dai 300 ai 350 per il seguente ventennio dal 1870 al 1891, tanto più che ciò è avvenuto con il consenso e l’acquiescenza la più assoluta del Senato, senza che neppure una

---

<sup>9</sup> Non è un caso che il regionalista Andrea Guarneri tratteggiasse con sferzante sarcasmo l’uso di «telefonare ai grandi corpi dello Stato, onde raccogliere il numero legale dei votanti». A. Guarneri, *Il Senato d’Italia. Parole di un senatore*, cit., p. 13.

<sup>10</sup> Nonostante la brillante carriera militare lo stesso Domenico Farini potrebbe essere qualificato tale, stante il ruolo gabinettistico al Ministero della guerra, almeno fino all’inizio della carriera propriamente politica con l’elezione alla Camera dei deputati.

<sup>11</sup> Nel verbale del dibattito tenutosi in Consiglio di Presidenza, se ne coglie una traccia anche nella dialettica tra gli intervenuti: il senatore Cannizzaro «indica il sistema che dovrebbe adottarsi per ristabilire coloro che possono essere considerati in congedo, escludendo sempre i residenti in Roma, per i quali non ammetterebbe altro motivo d’assenza tranne casi di malattia». Il senatore Cencelli fa di contro osservare che «nella relazione è detto che si potrebbero comprendere ma non sono compresi gli occupati in Roma, se ciò si facesse il *quorum* discenderebbe al di sotto del settanta».

voce sia mai sorta a contraddirla, e senza che l'opinione pubblica se ne sia commossa, né la stampa se ne sia preoccupata».

In altri termini, la relazione Cencelli si presentava non come la negazione, ma come la prosecuzione degli “espedienti”, cristallizzandoli in un “numero magico”: «Da questi risultati si è formato in noi il concetto essere esatto quanto ci veniva riferito dai colleghi più anziani in Senato, che gli elementi cioè di eliminazione, con i quali dal 1870 ad oggi si era venuti nella deliberazione di tenere il numero 70 come costante, furono: 1° l'età di anni 70 ritenendola capace d'impedire la venuta alla sede del Parlamento nella stagione invernale, vista la topografia dell'Italia e le grandi distanze; 2° l'assenza per cariche ed uffici pubblici a seconda dell'art. 96, ed ora ne aggiungeremo noi un terzo per analogia cioè: la carica o ufficio pubblico esercito in Roma che distrae o impedisce al senatore d'intervenire in Senato e prendere parte alle discussioni ed alle votazioni».

Ma così facendo, la relazione consacrava l'elemento di maggiore criticità del sistema vitalizio, cioè la sinecura d'origine anagrafica, oggetto già di polemiche pubbliche<sup>12</sup> l'avvenuta “eliminazione” dai conteggi di quasi la metà dei senatori (167) non solo non era sottaciuta, ma addirittura esaltata, visto il peso che nella ricostruzione di Cencelli ha l'elenco A. Esso contiene i «Senatori che hanno superato i 70 anni», per i quali, come si è visto, la prassi parlamentare dava per presunta la richiesta e per dovuta la concessione di congedo. Combaciando, forse non sorprendentemente, col *quorum* fisso di 70 presenti in Aula al momento della votazione, il numero limite dell'età anagrafica “attiva”, oltre il quale il congedo era dato per presunto, può annoverarsi tra quei casi di paronimia non infrequenti nella genesi delle prassi parlamentari.

Nonostante la *captatio benevolentiae* verso Farini<sup>13</sup>, la relazione fa emergere qualcosa che tocca direttamente la credibilità dell'Istituzione e, quindi, della Presidenza: «in ogni anno e senza ragioni plausibili si ebbero delle votazioni stentate e laboriose raggranellando a stento il numero di 70 [...] il fatto che si raggiunge talora a stento nelle votazioni il n. 70 per la validità delle medesime; ove invece del 70 si stabilisse quello che ora occorrerebbe di 204, pur adottando gli espedienti dei congedi, dei malati e degli assenti per uffici pubblici, si sarebbe certi di non raggiungere mai il numero legale [...] il timore di malevoli giudizi per l'accresciuto numero di tanti nuovi senatori, perché come non dette luogo ad osservazioni la nomina fatta di 50 nel 1889

---

<sup>12</sup> Persino nella lettera di Gino Capponi a Cesare Alfieri, del 20 giugno 1867, si parlava di «stato troppo languido del Senato», cui il corrispondente replicava, dieci giorni dopo, denunciando il rischio di giustificare la massima paolina “*inter nos multi infirmi et imbecilles*”, secondo la versione che ne dava F. Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, cit., pp. 125-126.

<sup>13</sup> Mediante lo “Specchio delle votazioni avvenute in Senato nel triennio 1888-89-90”, che attesterebbe che «durante la presidenza dell'E.V. si venne gradatamente accrescendo il numero dei votanti tanto per il cresciuto numero dei senatori, (specialmente nel 1890), quanto per le premure fatte ogni anno ai medesimi, e la cura ed attività speciale e rara addimostrata dall'E.V. nel preparare e raggruppare il lavoro del Senato in modo da trattenerne i senatori per alcune settimane con lavoro continuato; eccitando lo spirito del corpo, e facendo sentire a tutti che l'alto onore di sedere in Senato trae seco anco dei doveri ai quali non è lecito mancare».

che portò il Senato al numero di 350, e si mantenne fermo il 70 per il voto, sembra certo che non se ne faranno nemmeno oggi che è salito a 407 [...] la stampa neppure una sillaba ha pubblicato su questa materia abbenché già qualche tempo sia trascorso dalla riconvocazione del Senato. Sono cose delle quali passato il primo momento non se ne parla più [...] le promesse dei nuovi colleghi di essere assidui alle tornate del Senato [...] se ne ebbero in tutte le precedenti nomine, e poi quando fummo alle votazioni non scemarono le difficoltà di raggiungere il numero legale [...] ove qualche volta non si raggiungesse e si fosse costretti a dichiarare nulle le votazioni per mancanza di numero, ciò a nostro avviso sarebbe fatale al decoro e prestigio del Senato dopo le ultime nomine, e si farebbe buon giuoco a coloro che fanno opera a screditarlo, per raggiungere, quando che sia, l'intento di abolirlo, e trasformarlo in elettivo».

In tempi in cui il populismo era solo *in mente dei*, la sincerità con cui la relazione attinge ai dati della prassi parlamentare equivaleva a far emergere pubblicamente «lo sconcio che da tanti anni si verifica di dover sedere il Presidente e i Segretari a Camera vuota per ore, attendendo uno o più senatori che giungono trafelati a depositare il voto senza aver preso parte alla discussione, e qualche volta dopo lungo attendere dover procedere allo spoglio dei voti e dichiarar nulla la votazione per mancanza di numero. Se per l'accresciuto numero si raggiungerà a rimuovere l'inconveniente accennato, sarà un gran passo per il decoro del corpo». Nel disegno di Cencelli, la drammatica denuncia della relazione avrebbe dovuto dare l'abbrivio alla discussione nel Consiglio di Presidenza, indirizzandolo verso una decisione che facesse assurgere la soluzione a norma di diritto pubblico generale. Ma lo scandalo si converte nell'argomento più solido per mantenere la questione nel perimetro stretto del Palazzo, a livello di *interna corporis*.

Nello stringato verbale del Consiglio di Presidenza, il senatore Cannizzaro «esita d'entrare nell'argomento, che ritiene gravissimo. A lui non sfugge la grave questione d'una riforma del Senato ritenendo pregiudizievole al suo attuale essere il doloroso fatto che molti Senatori non adempiono all'onorifico mandato, ritenendolo quasi una posizione di riposo. Esaminato la relazione presentata trova, che nell'elenco delle esclusioni ve ne sono alcune non abbastanza giustificate». Il senatore Ghiglieri trova che «la Presidenza doveva preoccuparsi della questione ma ritiene anche grave prendere una risoluzione che non crei imbarazzi. Egli ritiene che ci debb'essere in misura di provare che il numero è sempre legale, sia pure con una larga interpretazione, ma in contraddizione con lo Statuto, no!». Più avanti lo stesso senatore dirà: «ritiene essere di tutta convenienza che la questione non sia sollevata fuori del Consiglio di Presidenza. Male ed a torto si risponderebbe se si dicesse che per sola consuetudine il numero di settanta si ritiene legale».

La soluzione presidenzialista prefigurata dal senatore Ghiglieri («il Presidente può invitare altri assenti a dimostrare regolare congedo e che con la sua autorità non gli sarà difficile ottenere che si superi il numero di settanta») è sviluppata dal senatore Barracco: è a suo dire il sistema «prescritto dallo Statuto e temperato dal nostro Regolamento, il quale se ne rimette al Presidente



facendolo mallevadore che lo Statuto non è violato! e dice: nessuno si preoccupa del numero dei Senatori votanti appunto perché tutti hanno fiducia nel Presidente».

Preparata da questo fuoco di batteria, la Presidenza non solo depotenzia la scientificità del contributo della relazione («Come e perché si ritenga legale questo numero di settanta, non lo so, egli dice, non si sa, e non si sa neppure da quando dati! Aggiunge constargli, da ricerche fatte che la seduta del [...] dicembre 1865 fu l'ultima nella quale il Presidente accennasse al *quorum*») ma critica lo stesso espletamento del mandato di studio conferito («nella relazione i signori segretari siano andati un poco oltre e che siasi ecceduto nelle deduzioni che si potrebbero fare»). La soluzione di Farini è l'apoteosi del sistema degli "espedienti": «non ritiene possibile determinare in ogni seduta il *quorum*, ma che di quando in quando ed in circostanze di sensibile variazione nel numero dei senatori, è bene si faccia venendo all'applicazione larga, se si vuole, dell'art. 96 ma più corrispondente alla realtà dei fatti».

Come possa essere conseguita, questa corrispondenza, lo affaccia il senatore Barracco: «esclusa l'immobilità del numero credo che la sua determinazione debb'essere lasciata ai poteri discrezionali del Presidente». È la linea di attacco che sviluppano il senatore Ghiglieri («il Presidente, egli aggiunge, deve ritenere che il numero legale è variabile come variabile è il numero dei senatori che possono intervenire alle sedute») e il senatore Celesia («ritiene che dalla discussione avvenuta pare che un *quorum* fisso non si voglia e che la determinazione sia lasciata al Presidente»).

Dopo un'ultima difesa di Cencelli, il Presidente del Senato «mette a partito» le conclusioni della relazione e il Consiglio non approva. Domenico Farini, riassumendo la discussione avvenuta, detta perciò le determinazioni conseguenti: «emerge non doversi il *quorum* ritenere immutabile; non doversi richiamare in vigore l'art. 96 del Regolamento, sinché del *quorum*, qualunque sia, non debba darsene comunicazione; che a fissare questo *quorum* del numero dei senatori in ufficio debbansi sottrarre tutti quelli le cui assenze sono giustificate, secondo l'art. 96 del Regolamento. Ma fra le cause di assenza legittime, per coloro che risiedono fuori di Roma, debba essere anche una certa età ed anche una parte degli uffici elettivi. Dichiaro quindi, che tenendo presenti gli esposti criteri, il Presidente assume la responsabilità della determinazione del *quorum*».

La successiva seduta del 19 aprile 1891 del Consiglio di Presidenza del Senato apre così la strada alla positivizzazione dei congedi, come strumento di esclusione dei senatori ai fini del *quorum*, nei Regolamenti dei successivi centocinquant'anni. L'influenza delle prassi parlamentari regie non solo produsse una spinta inerziale nelle normative regolamentari repubblicane, ma esercitò anche una funzione di eterointegrazione dell'esegesi costituzionale (alla luce della semantica parlamentare preesistente). Ancor più dell'articolo 46 comma 2 del Regolamento della Camera (sugli incarichi dei deputati fuori della loro sede o come membri del Governo), è l'articolo 108, comma 2 secondo periodo del Regolamento vigente a poter

apparire in conflitto con l'articolo 64, terzo comma della Costituzione: ma se nessuno ha mai messo in dubbio che la norma costituzionale («Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti ...») vada letta *secundum Regolamentum*, forse è avvenuto un po' anche perché, quel 15 marzo e poi 19 aprile, il Senato aveva sgombrato definitivamente il tavolo da metodologie alternative.

È ben noto quanto questo snodo permanga delicato e come, dalla sentenza n. 379/1996, la Corte costituzionale predichi «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono a esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione [...] e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà». In particolare, la sentenza - con cui il relatore Mezzanotte proclamò anche in Parlamento la “grande regola” dello Stato di diritto - pose il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) sotto la tutela della Corte costituzionale. Eppure, la stessa Corte nella ordinanza n. 17 del 2019 ha recentemente ribadito che «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016). Quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela»<sup>14</sup>: come si vede, la soluzione internista resta ben più di un retaggio storico e la funzione presidenziale di riscontro del numero legale può essere tranquillamente annoverata in quella tipologia di atti per cui - come ad esempio le modalità di voto nelle Camere - la Corte ha escluso che siano assoggettati al potere di accertamento di soggetti esterni, in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari (sentenza n. 379 del 1996).

Ciò detto, il punto di equilibrio che oggi la coscienza collettiva accetta, sotto la vigenza della Costituzione repubblicana, non può certo essere meramente riproduttivo delle cerimoniose usanze del Senato regio: assai opportunamente, ai sensi dell'articolo 108, comma 2 secondo periodo del Regolamento del Senato vigente, si è controbilanciata quella potestà assoluta consacrata dal presidente Farini, introducendo il limite del decimo dei componenti come “tetto massimo” alle esclusioni di congedi dai conteggi del *quorum*. È proprio il tipo di norma che, trasformando l'*arbitrium merum* in attività vincolata, giustifica tuttora - mercé la scrupolosa applicazione che se ne dia - che «alle Camere sia riconosciuto un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, § 3.5.

<sup>15</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, § 3.5.