

EL SENADO EN LA CARTA CONSTITUCIONAL DE CARLOS ALBERTO DE SABOYA. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE ITALIA O EL DECLIVE DE SU CÁMARA VITALICIA¹

Esther GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: 1. El marcado carácter monárquico del Estatuto, 2. Génesis de la Carta constitucional de Carlos Alberto. El despertar del liberalismo italiano, 3. El Senado en el Estatuto albertino: a. El *Consiglio di Conferenza* y la redacción del Estatuto. De Cámara de los Pares a Senado vitalicio, b. La composición del Senado en el Estatuto albertino y el edulcorado parlamentarismo italiano, c. El Senado irreformable, e. La eterna aspiración del “Senado albertino”.

1. El marcado carácter monárquico del Estatuto

Frente a la prodijalidad de la doctrina italiana, sorprende o, cuando menos, imprime cierta preocupación en el alma del constitucionalista, el escaso número de obras de estudio sobre su constitucionalismo histórico².

Quizás el factor determinante de esta peculiaridad sea la ausencia de un elevado número textos constitucionales a lo largo de su historia. Sólo tuvo vigencia la Carta

¹ El presente artículo está también publicado en, *Revista Electrónica de Derecho Comparado*, nº 0, 2003, págs. 77 a 107 (http://www.urjc.es/z_files/ad-centros/ad03/Revista_Electronica_Derecho_Comparado_Prologo.doc).

² Esta cuestión es analizada por LANCHESTER, F., “Alcune riflessioni sulla storia costituzionale”, *Quaderni Costituzionali*, nº 1 (abril), 1994, págs. 7 a 25. No obstante, existen meritorios estudios como: VV. AA., *Storia dello Stato Italiano dall’Unità a oggi* (a cura di Raffael Romanelli), Donzelli, Roma, 1995; ALLEGRETI, U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, y GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale de Italia*, Laterza, Roma, 1995. Pocos estudios más son reseñables, al margen de algunas obras sobre aspectos parciales. Entre estos últimos merecen ser citados: MERLINI, S., *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, vol. I, Giappichelli, Turín, 1997; MAZZIOTI DI CELSO, M., *La Costituzione italiana. Precedenti storici, principi fondamentali e rapporti civili*, Giuffré, 1993; MAZZIOTI DI CELSO, M., *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, CEDAM, Padua, 2000; POMBENI, P. (a cura di), *Potere costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992. Merecen también reseñados dos estudios de época: RASOPPI y BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, UTET, 1909 y SANTI ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Giuffré, Milán (reeditado en 1989), considerado por muchos el mejor compendio de la doctrina jurídica italiana del Estatuto liberal italiano.

otorgada de Carlos Alberto, inmortalizada bajo la denominación de “Estatuto albertino”, a pesar de que en el mismo año de su promulgación el rey Carlos Alberto abdicó a favor de su hijo Víctor Manuel II..

Éste ha sido el único texto constitucional que ha conocido la historia del Reino de Italia desde su unificación. Estuvo vigente hasta su sustitución por la Constitución de 1947; a falta de un año, un siglo de vigencia³.

El Estatuto albertino establecía una forma de gobierno con dos centros de impulso político: Rey y Legislativo, pero convenientemente descompensada a favor del Monarca⁴. Carecen de sentido, por tanto, afirmaciones en favor de una especie de pacto entre la Corona y un emergente movimiento liberal en Italia⁵. El Estatuto albertino otorgaba un destacado lugar a la figura del Rey, auténtico poder constituyente, lógica consecuencia de su carácter de Carta Otorgada, y, así se refleja no sólo en el modo que fue elaborado, sino también en su estructura, sus principios fundamentales y, sobre todo, en el papel que reservaba a las instituciones representativas.

De la dicción del Estatuto parece más fácil deducir su inclusión entre las Constituciones *octroyées*, es decir, “Constituciones otorgadas” y, por tanto, concedidas por soberanos absolutos que de forma voluntaria llaman al pueblo a participar en el Gobierno del Estado, a través de instituciones representativas⁶, eso sí, fuertemente limitadas. En el

³ Incluso siguió en vigor durante el periodo fascista gracias a su marcado carácter flexible, que permitió admitir bajo la cobertura de su lacónico texto todo tipo de alteraciones y modificaciones en forma de convenciones o meras prácticas constitucionales o parlamentarias.

⁴ De los ochenta y un artículos del Estatuto albertino, la cuarta parte, esto es, veintidós se dedican a regular la figura del Jefe del Estado al que caracterizan como Jefe efectivo del Poder ejecutivo, jefe nominal del Poder judicial y partícipe junto con el Parlamento del Poder legislativo. Esta configuración permite afirmar como hace MARONGIU, A., *Storia del Diritto italiano. Ordinamento e istituto di governo*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milán, 1977, pág. 444, que “como Jefe del Estado y en la plenitud de su poder ejecutivo, tenía una posición preeminente sobre otros órganos constitucionales (Gobierno y Cámaras)”.

⁵ MERLINI, S., “Il governo costituzionale”, en *Storia dello Statuto italiano dall’Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pág. 3.

⁶ MAZZIOTI DI CELSO, *La Costituzione italiana. Precedenti storici, principi fondamentali e rapporti civili...*, pág. 6. De idéntica caracterización PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, 2ª ed., CEDAM, Milán, 1995, pág. 73; ANTONETTI, N., *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1942*, Laterza, Roma, 1992, pág. 9, y MARONGIU, *op. cit.*, pág. 443.

caso del Estatuto albertino con su *octroi gracieux* Carlos Alberto conservaba intactos, sino *quoad exercitium sí quoad iux*, todos sus antiguos atributos soberanos”⁷.

El carácter marcadamente monárquico del Texto albertino se remarcaba con claridad en su preámbulo en el que se establecía su consideración de “Ley perpetua e irrevocable de la monarquía”, remarcando su naturaleza de Texto inmutable y, en consecuencia, irreformable. De aquí el continuo recurso a su mutación a través de la legislación ordinaria, lo que, sin embargo, no afectó a muchos de sus principios esenciales. Dichas leyes se dedicaron fundamentalmente a la progresiva conversión de la forma de gobierno en un sentido más acorde con un sistema parlamentario de gobierno, pero instituciones como el Senado, fuertemente aristocrático en sus inicios y más cercano a un modelo administrativo y político en los años sucesivos⁸, permanecieron sin sufrir modificación alguna a lo largo de la vigencia del Estatuto.

En línea con esta preeminencia regia en el juego político, el artículo 3 atribuía al Rey, conjuntamente con las Cámaras, el Poder legislativo. Éstas, como demostraron los años venideros, estuvieron fuertemente condicionadas en su quehacer diario por la intervención del Monarca, al que correspondían las facultades de convocatoria, disolución y prorroga sus sesiones, con la sola limitación de que éste estaba obligado a convocarlas todos los años⁹. Dichas facultades no hacían sino confirmar el control que ejercitaba el Rey

⁷ *Ibidem*, pág. 443.

⁸ ANTONETTI, *op. cit.*, pág. 8.

⁹ De todas estas facultades regias, la de mayor trascendencia no era su poder de disolución de la Asamblea, pues estaba obligado a nueva convocatoria en el espacio de cuatro meses. Contrariamente a lo que pudiera pensarse tuvo mayor significación en la política italiana la facultad de convocatoria anual de las Cámaras, pues en el Decreto de convocatoria de la Cámaras, convenientemente refrendado por el Ministro del Interior, se incluía el correspondiente “Discurso de la Corona” en el que Carlos Alberto fijaba las materias en las que las Cámaras debían fijar su atención, lo que, en la práctica parlamentaria de los primeros años e vigencia de la “Carta albertina” supuso la exclusión de cualquier iniciativa legislativa no comprendida en los intereses regios.

en la Asamblea legislativa. De modo que, para el Estatuto no era un órgano constitucional dotado de autonomía¹⁰.

Tampoco se preveía un sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, encarnado en la sola figura del Soberano, *ex* artículo 5 del Estatuto. El Estatuto no hablaba más que de los ministros, a lo que dedicaba sólo tres preceptos, del 65 al 67, en los que establecía que eran nombrados y revocados por el Rey y que únicamente podían ser escuchados en la Cámara de Diputados, es decir, “se veían los miembros del Gobierno y no se veía la Gobierno, la parte y no el todo. Ni se veía su jefe, presidente del Consejo o primer ministro”¹¹. Además, los miembros del Gobierno no debían ser necesariamente miembros de las Cámaras. Tampoco se exigía el requisito de la confianza parlamentaria para la formación del Gobierno, aunque, en la práctica el Soberano estaba en algún modo obligado a nombrar a los Ministros que gozasen, al menos, de la confianza implícita de la Cámara de los Diputados.

Ya en los primeros años de vigencia todos los esfuerzos se dedicaron a reforzar la posición del Consejo de Ministros, pues el Texto albertino establecía una “forma de gobierno de dos centrada en el Rey y el Parlamento, sin un Gobierno que hiciese las veces de órgano constitucional intermedio”¹². En definitiva, se sentía intensamente la necesidad de que el sistema establecido por el Estatuto albertino evolucionase con prontitud a un sistema parlamentario de gobierno. Por ello, sólo dos años después de su promulgación, en 1850, se observan los primeros indicios de la existencia de la figura del “Consejo de Ministros”, al que paulatinamente se le van atribuyendo determinadas funciones. Es en este momento cuando la cuestión de su composición comienza a adquirir una especial trascendencia.

¹⁰ DEL GUIDICE, F., *La Costituzione esplicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata articolo per articolo*, Simone, Nápoles, 1997, pág. 307.

¹¹MARONGIU, *op. cit.*, pág. 449.

¹² PALADÍN, *op. cit.*, pág. 77.

Según el Texto estatutario, al soberano correspondía el nombramiento de los miembros del Gobierno (art. 65), que ejercían el papel de Consejeros del Soberano o incluso, según Del Giudice, de meros portavoces¹³. El procedimiento de formación del gobierno se movía fuera de los esquemas parlamentarios, al iniciarse en unas “consultas” del Rey, que terminaban con el encargo “privado” normalmente a través de una “carta autógrafa” del Soberano que dirigía a la persona en cuestión, práctica calificada por Merlini de “anomalía procesal”¹⁴. Este sistema, a partir, de 1869 evolucionó al sistema del “doble encargo”, lo que supuso el paulatino reconocimiento del Primer ministro como el único responsable de la composición del Gobierno y de la dirección de la política estatal. Ahora bien, recibido el “doble encargo”, el Rey podía condicionar el Decreto de nombramiento del, resto de los miembros del Consejo que le hubiese presentado el Presidente en virtud de la “reserva regia”, que le facultaba para no dar curso a dicho nombramiento si la persona en cuestión no era del agrado de la Corona. Así, lo normal fue que el Rey impusiese los titulares del Ministerio de Guerra y de la Marina¹⁵ y que pudiese condicionar en gran medida el nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores. Hasta 1901 no es posible hablar de una auténtica preeminencia jurídica del Primer Ministro, porque, además, el Rey podía licenciar a cualquier Ministro.

Como puede imaginarse, la transformación convencional de este sistema en uno parlamentario no fue ni inmediata, ni repentina. De hecho, hubo puntos de involución del sistema e, incluso, momentos de estancamiento evolutivo. La monarquía constitucional se aceptó como una especie de conciliación entre las corrientes históricas

¹³ DEL GUIDICE, *op. cit.*, pág. 307.

¹⁴ MERLINI, *op. cit.*, pág. 10.

¹⁵ Víctor Manuel II tampoco renunció a la dirección efectiva del Ejército a través de la reserva indiscutible del nombramiento regio del Ministro de guerra, que en todo momento se adjudicó a un hombre de inquebrantable lealtad a la Corona.

del pasado y las fuerzas activas del presente, entre el legitimismo y la revolución¹⁶, pero, como señala De Vergottini, la evolución hacia el parlamentarismo nunca excluyó “el mantenimiento de un juego político primario de la monarquía en materia militar y relaciones internacionales. Como tampoco impidió en algunos momentos de la historia italiana la recuperación del papel gobernantes de un rey en escapada del gobierno”¹⁷.

2. Génesis de la Carta constitucional de Carlos Alberto. El despertar del liberalismo italiano

Inicialmente fue concedido por Carlos Alberto como Texto constitucional del Reino de Cerdeña-piámonte, para pasar después a convertirse en la Constitución del Estado italiano unitario¹⁸. No obstante, sería un error pensar que el Estado unitario italiano nació de la decisión de un etéreo poder constituyente, que en aquél momento era una realidad escasamente asentada en el Derecho Público. Se formó, con posterioridad a la promulgación del Estatuto albertino por una serie de anexiones de ex-Estados al Reino de Cerdeña¹⁹.

1848 fue el año de las grandes revoluciones europeas, que forjaron un cambio en la mentalidad en las clases dominantes: Éstas comenzaron a hacerse a la idea de la imparable presencia de un liberalismo de corte francés en el territorio italiano²⁰.

¹⁶ SALVIOLI, G., *Storia del Diritto italiano*, ed. Torinese, Turín, 1930, pág. 267.

¹⁷ DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale*, 3ª ed., CEDAM, Milán, 2001, pág. 111.

¹⁸ En 1806 se habla, por primera vez del Reino de Italia, pero su “Unificación” no se culminó hasta 1870 después de la conquista de Nápoles por Garibaldi y la entrada del ejército de Víctor Manuel en Roma.

¹⁹ FIORAVANTI, M., “Potere costituenti e diritto pubblico italiano: il caso italiano, in particolare”, en *Poteri costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bolonia, 1992, pág. 66.

²⁰ Bonarparte se proclama Rey de Italia en 1805, lo que supone el paso de un férreo absolutismo a una forma de gobierno diferente bajo los auspicios napoleónicos hasta 1814. Napoleón, el 7 de marzo de 1805 proclama el Reino de Italia y le otorga cinco sucesivos estatutos entre 1805 y 1806. A pesar de que la voluntad del nuevo Emperador no conocía obstáculos, el ideario de la Revolución francesa ya había extendido su influencia en la península itálica, donde en nuevo discurso político introducía las ideas de soberanía nacional, los derechos del hombre y la representación política (SALVIOLI, *op. cit.*, pág. 265). (Sobre la organización política del Reino de Italia bajo la invasión napoleónica puede consultarse LEICHT, P. S., *Storia del Diritto italiano*, t. II. *Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milán, 1940, págs. 423 a 427). En 1820 tiene lugar la “revolución napolitana” y en 1821 en el Piamonte, que supone un mayor auge del movimiento liberal en Italia.

Estos despuntes revolucionarios convencieron de la necesidad de otorgar algunos cambios políticos que permitiesen contener una situación de amplio descontento entre la burguesía. Los levantamientos populares de esta época exigían una democratización de la vida política italiana, que se unía al constitucionalismo con cierto retraso.

El *Consiglio de Conferenza* era partidario de esta solución como “mal menor” casi imprescindible para conseguir salvaguardar la dignidad de su Rey ante el devenir de los acontecimientos²¹. La intervención en los meses previos de los siete consejeros del Rey fue determinante para convencer a Carlos Alberto de que la concesión de una Constitución era inevitable²². De hecho, Merlini señala como uno de los factores decisivos en el nacimiento del Estatuto, la existencia de una serie de eficientes canales de comunicación entre el núcleo de ministros que estaban a favor de la redacción del Estatuto y influyentes grupos de liberales²³.

En el inicial recelo de Carlos Alberto pareció influir la ocupación austríaca de Ferrara en los meses de julio y agosto de 1847 y las revueltas populares de Génova de septiembre del mismo año, que no eran más que incipientes ejemplos de la extensión del movimiento liberal por la península itálica²⁴.

Desde junio de 1846 en Toscana, y después en otros Estados Italianos, se aceleró una fase de insurrección y peticiones de reformas en la forma de gobierno de los príncipes italianos. Italia en este momento no era más que una sujeción común a la hegemonía austríaca, siendo la Toscana, donde la vuelta al absolutismo bajo la dominación austríaca impuso la rebelión como una defensa de la vida²⁵, la que se enarboló en avanzadilla militar y política²⁶.

²¹ DEL GUIDICE, *op. cit.*, pág. 303.

²² MERLINI, *op. cit.*, pág. 3.

²³ *Ibidem*, pág. 3.

²⁴ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 353.

²⁵ SALVIOLI, *op. cit.*, pág. 266.

²⁶ LEONI, F., “Corrientes de pensamiento en la Italia de la Restauración: el despotismo ilustrado”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 39 (mayo-junio), 1984, pág. 61.

Ésta situación de continuas insurrecciones populares en los Reinos vecinos, lograron arrancar la promesa de redacción de Textos de marcado carácter constitucional en cuatro de los Reinos de Italia: Nápoles, Toscana, Piamonte y el Estado pontificio, todos ellos promulgados en 1848. A ellos se sumó Sicilia que vivió intensos levantamientos populares en enero de 1848, lo que obligó a Ferdinando II a promulgar un Texto constitucional el 29 de diciembre de dicho año. En el resto la solución fue el recurso a un fuerte absolutismo.

El único Texto que sobrevivió fue el del Reino de Cerdeña-Piamonte que pasó a constituirse en la Carta del Reino de Italia después de su unificación en el trienio de 1859 a 1861. En la reunión del Gobierno de 3 de febrero de 1848, por primera vez, se discute sobre la posible redacción de una Carta constitucional. El 17 de enero, el *Consiglio di Conferenza* se situaba en una postura netamente contraria a la reforma. Sin embargo las noticias de la concesión de una Carta constitucional en el Reino de Nápoles redireccionaron el pensamiento del rey Carlos Alberto. De modo que, en dicha fecha Carlos Alberto expresa la necesidad de dar instituciones representativas. En sólo cinco sesiones el *Consiglio di Conferenza* completó el texto definitivo del Estatuto, y el 8 de febrero de 1848, Carlos Alberto de Saboya, después de encargar “su Gobierno” a Cesare Balbo, proclamó en 14 artículos los principios fundamentales del nuevo sistema de gobierno representativo que regiría Italia en el futuro, inspirado en la Constitución francesa de 1830 y la belga de 1831.

El “mal menor” encontró su solemne y formal consagración en un documento, denominado *Estatuto* y no Constitución, para subrayar la diferencia con las otras Cartas pactadas entre súbditos y soberanos no concedidas unilateralmente por gracia del soberano²⁷.

²⁷ DEL GUIDICE, *op. cit.*, pág. 303. Según, MARONGIU, *op. cit.*, pág. 443, con esta denominación se pretendía un sentido menos imperativo e indicativo de una mayor ponderada cautela.

La discusión sobre la naturaleza del Estatuto albertino, ha sido intensa. Fioravanti considera que nos encontramos ante “una de las muchas cartas europeas que pretenden incorporar el antiguo ideal británico de la constitución equilibrada y moderada”²⁸. Otro sector doctrinal lo caracteriza como ejemplo paradigmático de “pacto político entre la Corona y todo el movimiento liberal”²⁹; o “caso ejemplar de una política liberal del *término medio*” entre la Constitución prusiana de 1850 muy impregnada del principio monárquico, y la Constitución belga de 1831, singularmente predispuesta a favorecer una intensa parlamentarización de las relaciones políticas³⁰. No obstante, esta última tesis parece encontrar menor unanimidad entre la doctrina.

Hubo que esperar a 1861 para que el Estatuto albertino se erigiese en el Texto que regiría en todo el territorio del recientemente proclamado Reino de Italia por Ley de 17 de marzo, que comprendía los territorios de Cerdeña, Piamonte, Lombardía, Toscana, Las Marcas, Umbría y el Reino de Dos Sicilias³¹. En los años previos a la Unificación, la política italiana osciló entre la concesión improvisada de Constituciones, la existencia de

²⁸ FIORAVANTI, M., “Le dottrine dello Stato e della costituzione”, en *Storia dello Statuto italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pág. 409.

²⁹ MERLINI, *op. cit.*, pág. 3.

³⁰ FIORAVANTI, M., “Potere costituenti e diritto pubblico italiano: il caso italiano, in particolare”, en *Poteri costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992, pág. 64.

³¹ Las revueltas de 1848 agitaron gran parte del territorio de la península itálica. Diez años después aún seguía siendo un periodo de su historia intensamente recordado, cuando nuevamente resurgió en Italia el irrefrenable deseo de su unificación. Durante los años de presencia austríaca, el auge del liberalismo reaccionario fue haciéndose fuerte en torno a la idea de la “Unidad de Italia”. Hasta 1859, el predominio austríaco en Italia se apoyó en el beneplácito de la mayoría de los príncipes italianos que confiaban en la protección de la potencia europea. No fueron capaces de advertir que las insalvables diferencias entre las posiciones liberales y las políticas que estos monarcas, que intentaban garantizar a la desesperada su permanencia en el poder, determinaron, pasada una década, su propio aislamiento. A principios de 1859 las hostilidades entre los piemonteses y los austríacos alcanzaron su punto más álgido. El Reino de el Piamonte consiguió cerrar una alianza militar con Luis Napoleón lo que adelantó el enfrentamiento bélico, que conseguiría la unificación de Italia. Evidentemente esta aspiración ponía en tela de juicio el mapa europeo surgido en el Congreso de Viena de 1815, que dividía la península de Italia en nueve Estados y devolvía la Lombardía a Austria. Las revoluciones de 1848 no fueron lo bastante intensas para crear un nuevo “orden europeo”, pero en este año “la estrategia emprendida pasaba por extender la necesidad de denunciar el injusto orden imperante en Europa y lo imprescindible de una reforma sobre bases más sólidas y justas, acordes con lo que se daba en llamar “el espíritu del siglo”. De esta forma podía entenderse mejor la causa de Italia, que exigía, entre otras cosas, la expulsión de los austríacos del suelo italiano” (JIMÉNEZ NUÑEZ, F., “Actitud de las fuerzas políticas españolas, demócratas y progresistas, frente al movimiento de unidad de Italia, en el periodo de 1859-1868, *Revista de Estudios Políticos*, nº 64 (abril-junio), 1989, págs. 262 y 263). Lo que se buscaba era introducir en el discurso el

gobiernos provisionales a los que se daba carta blanca o el recurso o la tendencia al absolutismo a la manera austríaca³². De todas ellas, sólo permaneció el Estatuto albertino. En el resto de la península, a pesar de la tormenta revolucionaria dejó intactas las bases del Derecho público, de su absolutismo y legitimismo³³. A diferencia de lo que ocurrió en el resto de Italia, donde rápidamente se abolieron las Cartas constitucionales, el Estatuto se conservó y fue aplicado en el Piamonte, lo que predestinó su aplicación y extensión a todo el territorio del recién creado Reino de Italia³⁴.

3. El Senado en el Estatuto albertino

a. El *Consiglio di Conferenza* y la redacción del Estatuto. De Cámara de los Pares a Senado vitalicio

Al margen de lo lacónicamente establecido por la Carta constitucional de 1847 poco se sabe del modo en que funcionó el Senado en la época estatutaria. Le correspondía principalmente la función legislativa, que compartía con la Cámara Baja. Lo que determinó que durante mucho tiempo se le caracterizase como un cuerpo intermedio y moderado en que se representaban los distintos intereses del Estado llamado a perfeccionar la actividad legislativa³⁵, esto es, una *Chambre de réflexion*.

No obstante, el “Senado albertino” debe ser considerado como un pieza fundamental del juego político italiano que se movía ente bastidores al ser una Asamblea vitalicia con un particular sistema de elección-nombramiento de sus miembros.

argumento de la legítima aspiración del pueblo italiano frente a la pleyade de intereses dinásticos europeos, especialmente del Imperio austríaco.

³² LEONI, *op. cit.*, pág. 61.

³³ SALVIOLI, *op. cit.*, pág. 264.

³⁴ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 308. Después de la Primera Guerra Mundial se aplicó a los territorios de Trento, Venecia, Dalmacia y Fiume.

³⁵ VERA SANTOS, J. M., *Senado territorial y presencia de notables*, Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones. Secretaría General del Senado, Madrid, 1997, pág. 62. ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 443, prefiere caracterizarla como una Cámara predispuesta a una robusta e innegable propensión ideológica conservadora que controlaría la tendencia excesivamente progresista de la Cámara Baja.

Por mucho que se la quisiera configurar como propia del modelo de “segunda Cámara que tiene como finalidad moderar y atemperar el dinamismo y el carácter más radical de la Cámara Baja”³⁶, se correspondía más con el modelo de Senado aristocrático de representación de una clase privilegiada, de ahí que tuviese unas competencias semejantes a la Cámara de Diputados, excepción hecha de las leyes de aprobación de nuevos tributos y de aprobación del presupuesto del Estado, cuya iniciación correspondía en exclusiva a ésta última. Por ello, el Senado albertino tampoco puede ser exclusivamente explicado como un ejemplo de *consilium principis*, es decir, una Asamblea aglutinadora de una gran autoridad moral por la probada capacidad de sus miembros³⁷.

Durante el periodo de redacción del Estatuto, la cuestión del Senado se trató, por primera vez, en las sesiones del 10 al 17 de febrero. En estas reuniones el *Consiglio di Conferenza* toma la decisión de establecer un Senado compuesto por Pares vitalicios en número ilimitado, elegidos después del filtro que suponía el establecimiento de especiales categorías “según la voluntad del Rey y las circunstancias de los tiempos”.

El perfil definitivo de esta Cámara se elaboró en tres sesiones de carácter privado entre los días 17 a 24 de febrero. No obstante, el *Consiglio di Conferenza* había elaborado previamente algunos puntos que modificaban notablemente el modelo francés de la *pairie*.

El Estatuto albertino es un texto fuertemente influenciado por el incipiente Derecho constitucional foráneo, principalmente por el francés de la “Monarquía de Julio”. Esta influencia es más notable en el caso de la definitiva configuración de su Cámara Alta, pues siguiendo el modelo de la “Cámara de los Pares” gala, el Senado italiano debía reunir “a todos los notables del Estado”, sentar “a los hombres más dignos” y procurar “asegurar el

³⁶ DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994, pág. 397.

³⁷ MAZZIOTI DI CELSO, *La Costituzione italiana. Precedenti storici, principi fondamentali e rapporti civili...*, pág. 10.

poder real”, al menos, así se dijo en las reuniones del *Consiglio di Conferenza*³⁸. Lo único que diferenciaba esta inicial caracterización del Senado del modelo clásico de Cámara aristocrática es la exclusión del carácter hereditario del escaño senatorial, que ya estableciera la Constitución gala de 1830³⁹, y la fijación de las categorías que recopila el artículo 33 del Estatuto.

El Estatuto albertino, en principio, pretendió la reintroducción del Senado en la lógica del equilibrio de poderes, para lo que echó mano de las virtudes compositivas de la tradicional *ancient Constitution* británica. Es más, esta idea ya se había consolidado en Europa desde la primera mitad del *Ottocento*, cuyo máximo exponente fue la Constitución gala de 1814 y su Cámara de los Pares. Como señala García Pelayo, “el significado, incluso el nombre de la nueva Cámara Alta están tomados de Inglaterra, y, por lo demás, en la Cámara de los Pares se recoge, junto a la antigua nobleza, a los principales ex dignatarios del Imperio, a los especuladores de la Revolución y del Imperio, a los proveedores del Ejército y a los banqueros”⁴⁰.

Este modelo senatorial se correspondía a la perfección con la necesidad de establecer contrapesos entre la Monarquía y las Asambleas representativas. A esto se unía la recuperación de la antigua fórmula británica del bicameralismo histórico, la necesidad de una Cámara Alta que represente de la clase aristocrática⁴¹. A esto se debe unir que se garantizaba la existencia de una institución a disposición de la Corona y del partido de la Corte a través de la cual poder intervenir en el juego político para perpetuar los intereses

³⁸ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 442.

³⁹ A pesar de que su artículo 23 establecía que el Rey podía designar a los Pares de forma vitalicia o hacerlos hereditarios, el artículo 68 preveía que este precepto sería sometido a revisión, que tuvo lugar por Ley de 29 de diciembre de 1831 que, además de establecer una lista de notabilidades entre las que el Rey puede elegir, suprime la *pairie* hereditaria.

⁴⁰ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza editorial, Madrid, 1999, reed., pág. 475.

⁴¹ FIORAVANTI, M., “Potere costituenti e diritto pubblico italiano: il caso italiano, in particolare”, en *Poteri costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bolonia, 1992, págs. 62 y 63.

dinásticos y los privilegios de la nobleza, el clero...⁴² Por ello, el Texto de Carlos Alberto se aparta conscientemente de la Constitución belga de 1831, porque este texto establecía un Senado electivo y, a diferencia de las Cartas de 1814 y 1830, predeterminó las categorías entre las cuales el Monarca podría elegir libremente. No obstante, se estableció un amplio número de aquéllas en las que era posible la elección para no constreñir demasiado la elección del Soberano. Además se elevó la edad de los elegibles a los cuarenta años (excepto en el caso de los miembros de la Familia Real, que tenían derecho a sentarse en la Asamblea a la edad de veintiún años), y se dio entrada a los “representantes de la propiedad y la industria”⁴³.

El 24 de febrero se presentó el texto final que fijaba dieciocho categoría. El *Consiglio* apenas hizo puntualizaciones, pero sí se discutió sobre la oportunidad de añadir la categoría referente a los miembros de la jerarquía eclesiástica, dado que podían ser también elegidos para la Cámara de Diputados. Esta duplicidad electiva era vista como una anomalía, pero terminó por aceptarse visto que se preveía en las segundas cámaras de Nápoles y Toscana, con la reserva de otorgarla eficacia una vez abolido el privilegio del fuero eclesiástico. Por último se añadió la decimonovena relativa al Consejo Superior de Instrucción Pública creado pocos meses antes por Carlos Alberto, y la vigésima que favorecía a todos aquéllos que hubiesen ofrecido eminentes servicios a la Patria.

Inicialmente esta Cámara recibió el nombre de “Cámara de los Pares” como su homóloga francesa, pero en la sesión del 2 de marzo de 1848 se prefirió la denominación de Senado.

⁴² ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 443.

b. La composición del Senado en el Estatuto albertino y el edulcorado parlamentarismo italiano

El proceso de progresiva autonomía del Consejo de Ministros, descrito en las páginas precedentes, no fue posible en el caso de la Cámara Alta, que, a pesar de los muchos intentos de reforma, siguió siendo un “cuerpo político” a través del cual Carlos Alberto movía con relativa facilidad los hilos de su *indirizzo político*.

El “Senado albertino” no se trataba “de un simple instrumento de naturaleza técnico-práctica (destinado a perfeccionar la legislación a través de la duplicidad de lecturas y la mayor ponderación de los problemas) sino que tenía una precisa función política”⁴⁴.

Las tesis liberales sufrieron una sonada derrota en la configuración que el Estatuto daría a la Cámara Alta desde el momento en que sus miembros no iban a ser elegidos sino “designados” por el Rey entre concretas categorías que se concretaban en su artículo 33, y que únicamente aseguraban cierta presencia de la clase burguesa en la Cámara Alta. El nombramiento de sus miembros por el Rey conformaba un Senado muy determinado por las expectativas reales, lo que se reforzaba con el número ilimitado de miembros de esta Cámara, y el nombramiento real de su Presidente y Vicepresidentes (art. 35)⁴⁵.

Según el artículo 33: “El Senado se compone de miembros nombrados por el Rey, en un número ilimitado que deben tener cuarenta años cumplidos, y se eligen entre las categorías siguientes:

“1) Obispos y Arzobispos del Estado,

“2) El Presidente de la Cámara de Diputados,

“3) Los Diputados después de tres Legislaturas o seis años de mandato,

⁴³ Hubo de contemplarse el caso particular de Cerdeña y Saboya donde no existían “grandes propietarios”, por lo que se incluyó la categoría del nombramiento por “capacidad”.

⁴⁴ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 443.

⁴⁵ Además, al Senado también correspondía archivar los actos relativos al estado civil de los miembros de la Familia Real, es decir, registraba los nacimientos, los matrimonios y fallecimientos que en ésta acaeciesen.

“4) Los Ministros del Estado,

“5) Los Secretarios de Estado,

“6) Los Embajadores,

“7) Los Enviados extraordinarios después de tres años en tales funciones,

“8) Los Presidentes de la Magistratura de casación y de la Cámaras de Cuentas,

“9) Los Presidentes de la Magistratura de apelación,

“10) El Abogado General de la Magistratura de casación y el Procurador General, después de cinco años de servicio,

“11) El Presidente de Clase de los Magistrados de Apelación, después de tres años de servicio,

“12) Los Consejeros del Magistrado de casación y de la Cámara de Cuentas, después de cinco años de servicio,

“13) Los Abogados Generales y los Fiscales Generales de los magistrados de apelación, después de cinco años de servicio,

“14) Los Oficiales Generales de tierra y mar.

En el caso de Mayores Generales y Contralmirantes deberán tener cinco años de servicio en activo en dicho grado.

“15) Los Consejeros de Estado, después de cinco años de servicio,

“16) Los miembros del Consejo de División, después de tres elecciones en su Presidencia,

“17) Los Intendentes Generales con siete años de servicio,

“18) Los miembros de la Real Academia de las Ciencias con siete años de nombramiento,

“19) Los Miembros ordinarios del consejo superior de instrucción pública con siete años de servicio,

“20) Aquéllos que por sus servicios o meritos eminentes hayan ilustrado a la Patria,

“21) Las personas que durante tres años hayan pagado treinta mil liras de imposición directa en razón de sus bienes y de su actividad industrial”⁴⁶.

El nombramiento vitalicio entre estas veintiuna categorías se puede reagrupar en los siguientes tipos:

- a) miembros de la alta jerarquía eclesiástica,
- b) extracción política (diputados de larga permanencia en el cargo, ministros y secretarios de Estado, miembros del Consejo de la División...),
- c) extracción burocrática (miembros de la Magistratura ordinaria, miembros de la Administración, prefectos, miembros de las Fuerzas Armadas...),
- d) extracción por méritos o servicios a la Patria, y
- e) extracción por elevada posición económica.

Por tanto, “la estructura de la Cámara Alta resultaba coherente con la inspiración, que había guiado al soberano en la concesión del Estatuto, de dar vida a un tipo de monarquía limitada en la cual la Corona, investida de la titularidad del Ejecutivo, participase también de manera informal en la actividad del legislativo y del judicial”⁴⁷.

Se trataba de ofrecer “un falso equilibrio” entre la clase política tradicional, de aquí la cuidada composición del *laticlavio*, y la clase política que resultase de la complicada competición entre las diferentes clases políticas y sociales a que se daba paso en novísima Cámara Baja. Por este motivo, el número de representantes de cada una de las categorías

⁴⁶ El resto de los escaños senatoriales podían ser ocupados por los miembros de la Familia Real, no obstante, no eran miembros de pleno derecho. El nombramiento de los nuevos senadores debía ser convalidado, *ex* artículo 60 del Estatuto albertino, por el Senado, previa verificación de una Comisión del Senado que examinaba la existencia de alguna de las condiciones que el Estatuto establecía en su artículo 33. En alguna ocasión se examinó también la personalidad de los elegidos y el nombramiento de alguno de ellos no fue convalidado. Si el Senado aceptaba el nombramiento, el Senador debía jurar fidelidad al Rey, al Estatuto y a las leyes del Reino (art. 49).

oscilaba dependiendo del número que fuese necesario para configurar una sólida mayoría cercana a la Corona o a su Gobierno⁴⁸.

En realidad, si algo importaba a la Monarquía era el Senado, porque, como recuerda Pombeni, en el interior de las fuerzas del poder la exigencia de reformar la composición del Senado era una cuestión intensamente vivida⁴⁹. Las fuerzas más progresistas dirigían sus esfuerzos a limitar de algún modo una Cámara inicialmente prevista como depositaria de un enorme poder. El grupo mayoritario de senadores se correspondía con los miembros de extracción burocrática, que en el periodo de 1848 a 1933 fue de un 26,27 por cien y creció ligeramente en el periodo de 1876 a 1899, con preferencia de los prefectos. De modo que, en el último cuarto del siglo XIX, el Senado reflejaba con toda claridad y precisión quienes seguían teniendo el mando efectivo de la política italiana: los *grands-corps* del Estado.

Los deseos de limitación del Senado nunca llegaron a materializarse. Durante la primera etapa de vigencia del Estatuto albertino, “de la basta trama de poderes y prerrogativas que el Estatuto reservaba al Rey para contrapesar de manera equilibrada a su favor el poder de la Cámara de Diputados, el Senado constituía un elemento nada desdeñable”⁵⁰. Desde 1848, la Corona hizo uso de su prerrogativa de nombramiento de senadores fieles a la Monarquía para de este modo mantener intacta su influencia sobre el Poder legislativo frente a los que aspiraban a la completa realización del sistema parlamentario, y, por tanto, no consideraban oportuno que el Senado pudiese obstaculizar la representación nacional⁵¹.

⁴⁷ SENESE, S., “El Senado en Italia”, en PAU Y VALL, F., (coord.) *El Senado como Cámara de Representación Territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Barcelona, 1996, pag. 122.

⁴⁸ Desgraciadamente faltan datos estadísticos fidedignos del peso de cada una de las categorías en el global de la Cámara Alta. Sí hay constancia de una notable reducción en el nombramiento de obispos lo que eliminó posibles situaciones de conflicto.

⁴⁹ POMBENI, *op. cit.*, pág. 88.

⁵⁰ SENESE, *op. cit.*, pag. 122.

⁵¹ GHISALBERTI, *op. cit.*, pág. 73.

Los intentos de parlamentarizar la forma de gobierno italiana no conllevaron sustanciales modificaciones en el Senado albertino, a pesar de que el Real Decreto n° 1122, de 21 de diciembre de 1850 sobre “Las atribuciones de varios Departamentos ministeriales” otorgase un poder de deliberación en el nombramiento de los senadores y otros altos cargos del Reino al Consejo de Ministros. La norma seguía manteniendo intacta la prerrogativa regia, aunque también ha de reconocerse que consentía un margen de indeterminación en absoluto desdeñable.

El procedimiento de designación-nombramiento de los nuevos senadores partía del Ministro del Interior, pero exigía después del acuerdo o beneplácito del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de todos sus miembros.

Muy a pesar de los deseos de Cavour, hasta el final de su etapa de Gobierno la participación del Ejecutivo en la elección de los senadores se limitó a intentar garantizar la homogeneidad ideológica del conjunto de la Cámara Alta. No obstante, esta incipiente forma de participación gubernamental terminó por inmortalizarse normativamente por Real Decreto n° 3289, de 25 de agosto de 1876, cuyo artículo 1.9 establecía que la designación del Senado pasaba a ser una competencia exclusiva del gobierno⁵². Con ello, el Ejecutivo consiguió prefigurar determinada mayoría gubernamental en el Senado. Sin embargo, debe señalarse que éste Real Decreto no hizo sino dar cobertura legal a una forma de actuar que hacía tiempo se había impuesto en el orden práctico, como consecuencia del progresivo trasunto de un Italia constitucionalmente muy limitada a una de tipo orleanista, que terminó por convertirse en un incipiente sistema parlamentario de gobierno. Pero esta norma no es consecuencia de los constantes recelos contra del Senado sino que debe considerársela como “uno de los capítulos de la compleja situación que caracterizó la evolución de los poderes dentro del Ejecutivo relativa a las relaciones entre

la Corona y los ministros y a la gradual preeminencia del papel asumido por el presidente del Consejo”⁵³.

Esto suponía un mayor carácter político de la Cámara Alta, que permitió la superación de su inicial carácter aristocrático, aunque no consiguió reforzar su autoridad ni mucho menos permitió apostar por una rápida evolución a un sistema exquisitamente parlamentario. El Senado seguía siendo una Cámara nombrada, y no elegida, ahora por el Gobierno, pero nada más. Los cambios en la elección de esta Cámara sólo significaron un cambio en la titularidad del poder de elección entre idénticas categorías. De modo que la práctica nunca traicionó las limitaciones constitucionales a que se veía constreñida la Cámara Alta. Únicamente se trató de su adaptación a una serie de transformaciones para hacer de la forma de gobierno algo más parlamentaria por la mayor presencia en el juego político de un Consejo de Ministros, que consiguió atraerse, no sin esfuerzo, un Senado que, desde este momento, le fue absolutamente favorable. Ahora bien, como señala Vera Santos, “esto no quita para que, desde una visión actual y por ende ahistórica, consideremos este sistema poco respetuoso con la independencia que debe presidir la relación entre los diferentes poderes del Estado, aunque supuso que el poder de designación regia pasase a manos de un órgano que cada vez se encontraba más vinculado a los designios de una voluntad soberana nacional, que iba desplazando a un principio monárquico”⁵⁴.

Ahora bien, esta atribución a favor de la titularidad en el nombramiento de los miembros de la Cámara Alta al Consejo de Ministros, nunca significó la debilidad de la influencia del Rey en la preelección de la lista de nombres sobre los que se debería realizar

⁵² Previamente, el Decreto regio nº 3629, de 27 de marzo de 1867 en su artículo 8 confirmó el refrendo del Presidente del Consejo del nombramiento de los senadores y del Presidente y vicepresidentes de esta Cámara.

⁵³ ANTONETTI, *op. cit.*, pág. 63.

⁵⁴ VERA SANTOS, *op. cit.*, pág. 229.

la elección definitiva⁵⁵. Y, por otra parte, le seguía correspondiendo la ratificación del nombramiento de los nuevos senadores. Sin embargo, a la larga, sí tuvo una nefasta consecuencia para esta Cámara porque, a finales del siglo, el Gobierno se vio obligado a modificar la composición del Senado para evitar posibles conflictos con la mayoría reinante en la Cámara Baja, considerada como un apoyo imprescindible para el Ejecutivo. Como señala Mazziotti di Celso, esto no supuso más que la pérdida de poder efectivo para el Senado, que en lo sucesivo dejó de ser un contrapeso decisivo a las iniciativas de la Cámara de Diputados⁵⁶. Esta reducción de sus posibilidades de acción política frente a la Cámara electiva se hizo todavía más patente durante el Gobierno de Giolitti (1901-1914), momento en el que como consecuencia de los sucesivos cambios en la ley electoral emergieron en Italia incipientes manifestaciones de partidos políticos de masas.

Dicha debilidad progresiva del Senado se observa también en las escasas ocasiones en que el Senado no convalidó el nombramiento de alguno de los incluidos en la lista gubernativa. El 30 de abril de 1872 se modificó el Reglamento de esta Cámara, de modo que el Decreto de nombramiento de los nuevos senadores debía ser enviado a una Comisión Especial de la Cámara, que se componía de nueve miembros, Ésta se nombraba al inicio de cada convocatoria y decidía en escrutinio secreto a mayoría absoluta de votos. En un principio se dio una especie de “enfrentamiento forzado” entre el Gobierno y el Senado, que pretendía restringir la competencia del Consejo en el nombramiento de los senadores, basándose en la letra de su Reglamento. Poco hubo que esperar para constatar la debilidad del Senado. Los datos son ilustrativos. Durante la vigencia del Estatuto se nombraron 2404 senadores, de los cuales sólo 59 (2,2%) fueron objetados por la Cámara Alta. Veintisiete renunciaron a la designación, dimitieron o fallecieron durante el periodo

⁵⁵ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 443.

⁵⁶ MAZZIOTTI DI CELSO, *La Costituzione italiana. Precedenti storici, principi fondamentali e rapporti civili...*, pág. 10.

de verificación de sus títulos. Al margen de diecinueve situaciones especiales, el Senado únicamente rehusó convalidar a trece, es decir, aceptó casi el 100 por cien.

La Cámara Alta, como consecuencia de las limitaciones que se sucedieron en su estructura dejó de ser una institución de reconocida importancia en el juego político de la época. Su papel comienza a ser el de una Asamblea moderada, que se encasquillaba en el momento en que mostraba su desacuerdo con el *indirizzo* político del Gobierno⁵⁷.

c. El Senado irreformable

A pesar de la pérdida de poder efectivo, e incluso de toda autoridad moral, el Senado continuó siendo una institución duramente criticada por su carácter antidemocrático. Allegretti recuerda como “la composición del Senado y su carácter poco apropiado con la compleja estructura institucional de un ordenamiento representativo, fue siempre un problema durante toda la vida del ordenamiento liberal”⁵⁸.

Las demandas de reforma del Senado albertino fueron constantes durante todos los años en que el Estatuto estuvo vigente. Tal fue la situación de desagradado que llegaron a materializarse veinte propuestas de reforma.

El primer intento de reforma se dio durante el Gobierno Cavour. Se trató de una propuesta ciertamente avanzada, que en ningún momento objetó las ventajas que comportaba el bicameralismo, ni las funciones que el Senado tenía atribuidas. Únicamente se centró en la posibilidad de eliminar el carácter electivo de sus miembros. Según Ghisalberti, “el propio Cavour, anticipándose a las frecuentes críticas entre los representantes del *Risorgimento* a un Senado de nombramiento regio, en franca oposición con el sistema representativo, y tendente a la consolidación institucional de la tradición, intentó la transformación del instituto desde criterios electivos. Modificando la ley electoral vigente para la Cámara, basándose en el ejemplo de la Constitución belga y de la

⁵⁷ ANTONETTI, *op. cit.*, pág. 69.

norteamericana, que según Cavour conseguían notables diferencias entre las dos Asambleas, esperaba impedir la existencia de una especie de copia de la Cámara y, por tanto, sugería la imposición a los candidatos de diversas condiciones de capacidad, la modificación de las circunscripciones electorales y el aumento de la duración del mandato de los electos”⁵⁹.

Lo que molestaba profundamente a los liberales era el sistema de elección fuertemente contradictorio con los principios fundamentales del liberalismo en materia de representación política⁶⁰. Una Cámara nombrada por el Rey no casaba muy bien con el principio de autonomía parlamentaria. Por ello, Cavour partiendo de la afirmación, prioritaria para él, de los principios típicos del parlamentarismo pretendía reforzar el modelo liberal comenzando por la reforma de la segunda Cámara.

Por este motivo, todas las propuestas de reforma del Senado se concentraron en el sistema de nombramiento de sus miembros, sin llegar a evolucionar a la cuestión de su escasa productividad. Como era de esperar, Cavour no consiguió que su propuesta de reforma tuviese los apoyos necesarios. Tuvo en su contra una fuerte oposición de la Corona y los recelos a la profunda modificación que ésta habría supuesto del Texto estatutario. Ciertamente, la supresión del nombramiento regio necesitaba poner del revés las relaciones internas del Ejecutivo⁶¹ y, además, la modificación del artículo 33 del Estatuto en un futuro no muy lejano habría supuesto, seguramente, mutaciones constitucionales relevantes.

En general, las propuestas oscilaron entre los intentos de modificar y/o precisar las categorías del artículo 33, y la configuración de un Senado como cuerpo corporativo, pero

⁵⁸ ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 444.

⁵⁹ GHISALBERTI, *op. cit.*, pág. 72.

⁶⁰ MERLINI, *op. cit.*, pág. 38.

⁶¹ ANTONETTI, *op. cit.*, pág. 51.

de carácter electivo. El primer tipo fue el mayoritario en número, el segundo sólo tuvo un ejemplo concreto, a pesar del auge que experimentó en el periodo de entreguerras.

Debe reseñarse no obstante la propuesta que valoró la Comisión presidida por Giorgio Arcoleo en 1910, demasiado incardinada en los principios estatutarios. Se descartó desde el inicio de las discusiones la cuestión de la movilidad de sus miembros vitalicios y la eliminación de las categorías entre las que debía proceder a la elección, aunque se procedía a reagruparlas en tres tipos: senadores nombrados por el Gobierno, senadores elegidos por un cuerpo electoral censitario (se trataba de un “electoral especial por su alta cultura”), y senadores elegidos directamente por las “fuerzas vivas” del país, es decir, ex-diputados, representantes de la industria, la agricultura y el comercio.

Ninguna de estas propuestas supuso un cambio en la redacción de la Carta albertina, que acentuó la característica de su intangibilidad en esta materia más que en ninguna otra. El Senado siguió siendo un órgano absolutamente consecuente con la forma dualista del parlamentario sistema de gobierno italiano, a pesar de la cada vez más preeminente influencia gubernativa respecto de la regia, acompañada después, como se ha señalado, de una singular forma de participación real en su elección a través de la ratificación del nombramiento de senadores y discusión del mérito del nombramiento basándose en apreciaciones subjetivas o en criterios morales y/o políticos⁶².

El mantenimiento del Estatuto en la parte en que regulaba la Cámara Alta terminó por hacer del Senado una “cuña indispensable”⁶³ de un complejo sistema que pretendía conservar a toda costa su influencia institucional, aunque en ocasiones ésta fuera mínima o muy secundaria. La existencia de una Segunda Cámara prefigurada en el modo en que lo hacía el Estatuto albertino, es decir, como instrumento de atenuación del principio de representación política, hacía de ésta un órgano tendencialmente predispuesto a poder

⁶² ALLEGRETI, *op. cit.*, págs. 443 y 444.

⁶³ PIRETTI, *Cit.*, ALLEGRETI, *op. cit.*, pág. 444.

bloquear cualquier posibilidad de evolución de la forma de gobierno estatutaria⁶⁴. Su tendencia a favorecer a la Corona, a tutelar los derechos y los principios regios frente a cualquier interpretación del Estatuto que pretendiese modificar a favor de la Cámara electiva las relaciones entre los máximos órganos del Estado, se acentúa durante la II y III Legislatura, remarcando su carácter de órgano esencialmente conservador contrario al ideal involucionista del liberalismo subalpino⁶⁵.

La única solución al involucionismo que suponía el papel reservado a esta segunda Cámara fue la aportada por Cavour. Los constantes conflictos entre ambas Asambleas⁶⁶ terminaron por convencerle, coincidiendo con las tesis liberales más avanzadas, de que su papel político frente a la Cámara electiva debía ser minimizado. Así, durante el Gobierno Cavour, el Senado empezó a ser visto como una Cámara secundaria, incluso, subalterna.

Ante la imposibilidad de evitar el contraste entre las dos Asambleas Cavour consiguió que la situación de grave conflicto constitucional no perdurase y se convenció de la necesidad de obtener el consenso necesario para la política de “su” mayoría en la Cámaras, que el Senado se negaba a secundar⁶⁷. Para ello, hubo de recurrir en ocasión a la práctica de la *inforate*, es decir, al nombramiento de hornadas de senadores que

⁶⁴ MERLINI, *op. cit.*, pág. 36.

⁶⁵ GHISALBERTI, *op. cit.*, pág. 74.

⁶⁶ Uno de los más sonados fue el que tuvo lugar con ocasión de la aprobación del matrimonio civil, que le convenció definitivamente de que debía evitarse drásticamente toda oposición del Senado a la introducción del sistema parlamentario que Cavour pretendía implantar (GHISALBERTI, *op. cit.*, pág. 75). Otro de los grandes temas de enfrentamiento fue la limitación que se contenía en el artículo 10 del Estatuto: “(...) toda ley de imposición de tributos o de aprobación de los presupuestos y cuentas del Estado se presentará primeramente en la Cámara de Diputados”, que confirmaba el viejo principio anglosajón de “no taxation without representation”. Cavour consideraba que el poder de enmienda del Senado no podía suponer, en ningún caso, la alteración de los principios sustanciales del texto. El Senado nunca aceptó esta tesis, entre otros motivos porque la Cámara de Diputados aprovechaba esta limitación para extenderla a otras materias normativa. Por ello, el conflicto en esta materia fue permanente, y sólo se resolvió con concesiones a medias por parte de ambas Cámaras: la de Diputados aceptaba algunas enmiendas del Senado, y el Senado renunciaba a manifestar su oposición después de la ratificación de la Cámara de Diputados del texto originario.

⁶⁷ GHISALBERTI, *op. cit.*, pág. 75.

asegurarían una composición homogénea y unitaria de los dos brazos del Parlamento, perpetuada también por sus sucesores⁶⁸.

e. La eterna aspiración del “Senado albertino”

A pesar de todo, siguió permaneciendo la vieja aspiración senatorial de control político del Consejo de Ministros, que ejercía en la práctica y pretendía extender también al reconocimiento de la facultad de presentación de votos *di sfiducia*. Esto último nunca se le reconoció. La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de exigir responsabilidad política al Consejo no pasó de ser una aspiración expresada en ámbitos políticos. Sin embargo, el Senado podía censurar la conducta y el *indirizzo* político del Gabinete ministerial, además de participar en la función legislativa⁶⁹.

Esta facultad, asumida desde los primeros años de andadura del Estatuto, en ocasiones, hizo imposible la continuidad del Ejecutivo o del *iter* parlamentario de ciertas iniciativas legislativas. No obstante, debe recordarse que la asunción por el Senado de incipientes formas de exigencia de responsabilidad política era inviable porque la esencia de un gobierno de gabinete estaba en la relación fiduciaria entre éste y los representantes del cuerpo electoral. Un Senado de procedencia real no podía pretender participar en una cuestión que se aceptaba como fórmula válida para la democratización del Poder ejecutivo, sustrayéndolo del monopolio monárquico⁷⁰.

Sin embargo, el Estatuto albertino, que sólo reconocía la exigencia de responsabilidad jurídica, atribuía a la Cámara Alta funciones judiciales especiales⁷¹.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 76. Durante los años de Gobierno de Cavour, éste procedió al nombramiento de tres “hornadas senatoriales”. Durante su primer mandato instó el nombramiento de veintitrés, seis en el segundo y, ciento veintinueve en el tercero. Una explicación más extensa de esta cuestión, así como un pormenorizado análisis cuantitativo del Senado entre los años 1848 y 1876 puede consultarse en ANTONETTI, *op. cit.*, págs. 62 a 91.

⁶⁹ MERLINI, *op. cit.*, págs. 36 y 37.

⁷⁰ MERLINI, *op. cit.*, pág. 36.

⁷¹ Sobre esta cuestión puede consultarse GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *La responsabilidad penal del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, págs. 101 a 105.

Una de ellas, era el enjuiciamiento criminal de sus miembros (art. 37), la otra la manifestaba el artículo 36 según el cual: “El Senado se constituye en Alta Corte de Justicia por Decreto del Rey para juzgar los crímenes de Alta Traición o de atentado contra la seguridad del Estado y para juzgar a los ministros acusados por la Cámara de Diputados.

“En este caso el Senado no es un cuerpo político. Por ello, sólo puede ocuparse de los asuntos judiciales para los que fue convocado, bajo pena de nulidad”.

La norma se completaba con el artículo 47: “La Cámara de Diputados tiene el derecho de acusar a los ministros del Rey y de llevarlos ante la Alta Corte de Justicia”⁷².

Como en el aspecto de su composición, la polémica sobre la competencia judicial del Senado fue intensamente sentida a lo largo de la vigencia del Estatuto, tanto más a medida que se sucedían los supuestos de posible implicación de alguno de los “ministros del Rey”. Se trataba, otra vez, del papel de guardián del *statu quo* monárquico que se reservaba al Senado. No se juzgaba solamente al Ministro, individualmente considerado, sino al Rey. El artículo 5 sentaba perfectamente que el Poder ejecutivo pertenecía al Rey. Una acusación contra un Ministro, lo era también contra el Monarca, porque, indirectamente, la elasticidad del Estatuto permitía un exceso de presencia de la autoridad regia en la dirección política. La sustracción de la responsabilidad penal ministerial, aunque ordinaria, del Senado, Cámara desde donde Carlos Alberto movía con mayor facilidad los hilos de su *indirizzo*, hacía peligrar no obstante un sistema que pretendía consolidar la unificación del Reino y que era más constitucional que parlamentario.

De aquí, la prevención del artículo 36 sobre la necesidad de Decreto Real para la constitución del Senado en Alta Corte de Justicia, y la facultad del Monarca de

⁷² La Ley reguladora de la materia llegó muy tarde, 30 años después de la publicación del Estatuto, el 26 de febrero de 1878.

disolución de las Cámaras, impedían que el sistema fuese demasiado progresista, a pesar de que los juicios parlamentarios se intentasen justificar como un eficaz instrumento de defensa de la Cámara Baja contra las temidas involuciones absolutistas de la forma de gobierno, que se justificaba por el temor a comprometer la independencia de la Justicia ordinaria al ser llamada a pronunciarse sobre cuestiones de naturaleza política⁷³.

En definitiva, el Senado estatutario no sólo consiguió ralentizar la evolución del constitucionalismo histórico italiano hacia el parlamentarismo, sino que prefiguró y santificó en Italia un bicameralismo “atenuado”. Tal fue el descrédito que infundió en sí mismo que durante el periodo constituyente de la vigente Constitución italiana de 1947 fueron arduas las discusiones sobre la oportunidad de conservar dicha Cámara. No obstante, se apostó por el mantenimiento del sistema bicameral, modificado en lo relativo a la elección de las Cámaras, que, obviamente, no podían ser sino elegidas por el cuerpo electoral, aunque, si bien el artículo 58 de la actual Constitución de Italia señala: “Los Senadores son elegidos por sufragio universal y directo”, el artículo 59 conserva, en un modo ciertamente restringido, la figura del senador no electivo y del senador vitalicio.

Este precepto señala que los ex Presidentes de la República, sin necesidad de nombramiento formal serán senadores, y que al Presidente de la República se le reconoce la prerrogativa de nombrar cinco senadores que hayan alcanzado méritos relevantes para la patria en el ejercicio de su actividad ya sea social, científica, artística y literaria. De modo que, la vigente Constitución italiana recupera la categoría número veintiuno del artículo 33 del Estatuto albertino casi literalmente cuando exige haber “*illustrato la Patria per altissimi meriti*”⁷⁴.

⁷³CAMERA DEI DEPUTATI, *Documentazioni per le Commissioni Parlamentari del Procedimenti d'Accusa*, Dipartimento. Istituzioni. Servizio d'Studi”, X Legislatura, febrero, 1988, pág. 169.

⁷⁴ Esta facultad presidencial no fue objeto de controversia hasta el mandato de Sandro Pertini, en el que estando ocupado los cinco escaños senatoriales a que se refiere el artículo 59 CI, nombró dos nuevos

Además, la edad mínima de los elegibles al Senado, cuarenta años, coincide con la fijada por el artículo 33 del Estatuto albertino, lo que, junto a la edad para ser elector, superior a la de la Cámara de Diputados, hacen afirmar a Del Giudice que el Constituyente italiano quiso configurar al Senado como una Cámara de “*ripensamento*”, es decir, que la media de edad más elevada de los senadores garantizase una reflexión y discusión de los proyectos de ley más madura⁷⁵, muy al estilo de la caracterización que se pretendía ofrecer del “Senado albertino”.

senadores: Carlo Bo y Norberto Bobbio. El temor se centraba en que, de aceptar esta práctica, con tales nombramientos se pudiera incidir en el esquema parlamentario y en los resultados de las elecciones. Sobre esta cuestión puede consultarse D’ORAZIO, G., “Il numero dei senatori a vita nell’interpretazione del Capo dello Stato”, *Quaderni Costituzionali*, nº 1 (abril), 1985, págs. 131 a 152.

⁷⁵ DEL GIUDICE, *op. cit.*, págs. 123 y 124.

Bibliografía:

ALLEGRETI, U., *Perfil de historia constitucional italiana. Individualismo e ssolutismo nello stalo liberale*, Il Mulino, Bolonia, 1989.

ANTONETTI, N., *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1942*, Laterza, Roma, 1992.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Documentazioni per le Commissioni Parlamentari del Procedimenti d'Accusa*, Dipartimento. Istituzioni. Servizio d'Studi", X Legislatura, febrero, 1988.

DE ESTEBAN, J., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1994.

DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale*, 3ª ed., CEDAM, Milán, 2001.

DEL GUIDICE, F., *La Costituzione esplicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata articolo per articolo*, Simone, Nápoles, 1997.

D'ORAZIO, G., "Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato", *Quaderni Costituzionali*, nº 1 (abril), 1985.

FIORAVANTI, M., "Le dottrine dello Stato e della costituzione", en *Storia dello Statuto italiano all'Unitá a oggi*, Donzelli, Roma, 1995.

FIORAVANTI, M., "Potere costituenti e diritto pubblico italiano: il caso italiano, in particolare", en *Poteri costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bolonia, 1992.

GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza editorial, Madrid, 1999, reed.

GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale de Italia*, Laterza, Roma, 1995.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *La responsabilidad penal del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

JIMÉNEZ NUÑEZ, F., "Actitud de las fuerzas políticas españolas, demócratas y progresistas, frente al movimiento de unidad de Italia, en el periodo de 1859-1868", *Revista de Estudios Políticos*, nº 64 (abril-junio), 1989.

LANCHESTER, F., "Alcune riflessioni sulla storia costituzionale", *Quaderni Costituzionali*, nº 1 (abril), 1994.

LEICHT, P. S., *Storia del Diritto italiano*, t. II. *Diritto Pubblico*, Giuffré, Milán, 1940.

LEONI, F., "Corrientes de pensamiento en la Italia de la Restauración: el despotismo ilustrado", *Revista de Estudios Políticos*, nº 39 (mayo-junio), 1984.

MARONGIU, A., *Storia del Diritto italiano. Ordinamento e istituto di governo*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milán, 1977.

MAZZIOTI DI CELSO, M., *La Costituzione italiana. Precedenti storici, principi fondamentali e rapporti civili*, Giuffré, 1993.

MAZZIOTI DI CELSO, M., *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, CEDAM, Padua.

MERLINI, S., “Il governo costituzionale”, en *Storia dello Statuto italiano all'Unitá a oggi*, Donzelli, Roma, 1995..

MERLINI, S., *Autoritá e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, vol. I, Giappichelli, Turín, 1997.

PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, 2ª ed. CEDAM, Milán, 1995.

POMBENI, P. (a cura di), *Potere costituenti e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992.

SALVIOLI, G., *Storia del Diritto italiano*, ed. Torinese, Turín, 1930.

SENESE, S., “El Senado en Italia”, en PAU Y VALL, F., (coord.) *El Senado como Cámara de Representación Territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Barcelona, 1996.

VERA SANTOS, J. M., *Senado territorial y presencia de notables*, Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones. Secretaria General del Senado, Madrid, 1997.

VV. AA., *Storia dello Stato Italiano dall'Unitá a oggi* (a cura di Raffael Romanelli), Donzelli, Roma, 1995.