

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, PROCESSUALE CIVILE, INTERNAZIONALE ED
EUROPEO

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE - CICLO XXIII

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA
ASPETTI E PROBLEMI ATTUALI DEL BICAMERALISMO ITALIANO
IUS/08

Dott.ssa FRANCESCA SGRO'
Matr. R07720

TUTOR
Chiar.mo Prof. EUGENIO DE MARCO

COORDINATORE DEL DOTTORATO
Chiar.ma Prof.ssa LORENZA VIOLINI

ANNO ACCADEMICO 2009/2010

Indice.....pag. 1

Introduzione.....pag. 6

CAPITOLO I

ORIGINI DEL BICAMERALISMO

1. La democrazia nello Stato moderno.....pag. 10

2. Le teorizzazioni del principio di separazione dei poteri.....pag. 12

*3. La genesi dei Parlamenti e l'affermazione del bicameralismo
per classi*.....pag. 17

4. Lo sviluppo del bicameralismo nei sistemi federali.....pag. 20

5. Le ragioni del bicameralismo.....pag. 25

CAPITOLO II

IL BICAMERALISMO IN ITALIA. DALLO STATUTO

ALBERTINO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Le esperienze degli Stati pre-unitari.....pag. 30

2. Lo Statuto Albertino.....pag. 32

3. Le proposte di riforma a cavallo dei due secoli.....pag. 37

4. Il ventennio fascista.....pag. 40

5. La scelta del bicameralismo nell'Assemblea costituente.....pag. 44

5.1 Il compromesso bicamerale.....pag. 44

5.2 Il dibattito sul Senato.....	pag. 47
5.3. I motivi della scelta finale.....	pag. 54

CAPITOLO III

LE PROPOSTE DI REVISIONE DEL BICAMERALISMO NELLA STORIA DEL PARLAMENTO REPUBBLICANO

1. Introduzione.....	pag. 58
2. I primordi delle istituzioni repubblicane.....	pag. 60
3. Il frazionamento partitico e la c.d. mediazione legislativa.....	pag. 63
4. La democrazia consociativa e la centralità del Parlamento.....	pag. 65
5. Il rafforzamento dell'Esecutivo e l'esigenza di stabilità governativa.....	pag. 69
5.1 Il progetto della I Commissione bicamerale (c.d. Commissione Bozzi) e le altre proposte degli anni ottanta.....	pag. 71
6. La democrazia maggioritaria ed il passaggio alla c.d. Seconda Repubblica.....	pag. 77
6.1 Le nuove prospettive di riforma e la necessità di un cambiamento etico ed istituzionale.....	pag. 79
6.2 Il progetto della II Commissione bicamerale (c.d. Commissione De Mita-Jotti).....	pag. 81
6.3 La proposta del Comitato governativo.....	pag. 84
6.4 Il progetto della III Commissione bicamerale (c.d. Commissione D'Alema).....	pag. 86

CAPITOLO IV

IL NUOVO SECOLO E LA SPINTA VERSO IL FEDERALISMO NELLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL SENATO

1. Il riformismo costituzionale agli albori del XXI secolo.....	pag. 90
2. La tentata rivoluzione copernicana dell'ordinamento (c.d. bozza Calderoli).....	pag. 91
2.1 Le proposte alternative alla c.d. bozza Calderoli.....	pag. 98
3. Il dibattito sul bicameralismo nella XV legislatura.....	pag. 101
3.1 Il Senato federale nella c.d. bozza Violante.....	pag. 102
4. I progetti di riforma del bicameralismo attualmente al vaglio delle Camere.....	pag. 108
4.1 La proposta del centro-destra e la proposta del centro sinistra: due volti di una stessa riforma (la proposta dell'on. Bocchino-Pdl e la proposta dell'on. Amici-Pd).....	pag. 109
4.2 Le altre proposte - simili e dissimili - del centro-sinistra (la proposta della sen. Finocchiaro-Pd e la proposta del sen. Cabras-Pd).....	pag. 115
4.3. Ancora un Senato eletto dal popolo (la proposta del sen. Pastore-Pdl).....	pag. 118
4.4 Il Senato all'ombra del premierato (la proposta del sen. Ceccanti-Pd).....	pag. 123
4.5 Una revisione circoscritta alla struttura della camera alta (la proposta del sen. Peterlini-SVP).....	pag. 126
4.6 Il bicameralismo nella prospettiva semi-presidenziale (la proposta del sen. Malan-Pdl).....	pag. 128
4.7 Un Parlamento a camere invertite (la proposta del sen. Benedetti	

<i>Valentini–Pdl).....</i>	<i>pag. 131</i>
<i>4.5 Le proposte sulla riduzione del numero di parlamentari e sull'istituzione di una nuova Costituente.....</i>	<i>pag. 133</i>
<i>5. Brevi riflessioni sulle più recenti tendenze.....</i>	<i>pag. 138</i>

CAPITOLO V

ESPERIENZE BICAMERALI A CONFRONTO

<i>1. Le differenti declinazioni del bicameralismo.....</i>	<i>pag. 142</i>
<i>2.1 Il bicameralismo in Germania. Natura e struttura della camera alta.....</i>	<i>pag. 150</i>
<i>2.2 Le funzioni del Bundesrat.....</i>	<i>pag. 153</i>
<i>2.3 Il ruolo del Bundesrat nel sistema federale tedesco e le modifiche costituzionali.....</i>	<i>pag. 156</i>
<i>3.1 Il modello spagnolo e l'ispirazione regionale del Senato.....</i>	<i>pag. 161</i>
<i>3.2 La debolezza funzionale della camera alta in Spagna.....</i>	<i>pag. 163</i>
<i>3.3. Le prospettive di riforma del Senato spagnolo.....</i>	<i>pag. 165</i>
<i>4.1 Il bicameralismo negli Stati Uniti d'America.....</i>	<i>pag. 170</i>
<i>4.2 Il Senato americano: paradigma di una camera alta forte.....</i>	<i>pag. 173</i>
<i>5.1 Il bicameralismo inglese. Struttura e poteri della camera dei Lord.....</i>	<i>pag. 175</i>
<i>5.2 La lenta erosione della camera alta inglese ed il difficile percorso di riforma.....</i>	<i>pag. 179</i>
<i>6. I bicameralismi: ulteriori spunti di raffronto.....</i>	<i>pag. 184</i>

CAPITOLO VI
LA PARABOLA DEL BICAMERALISMO ITALIANO E LA
PROIEZIONE SUI POTERI DELLO STATO

<i>1. Anatomia di un fenomeno.....</i>	<i>pag. 188</i>
<i>2. Il senso di una trasformazione.....</i>	<i>pag. 192</i>
<i>3. L'aspirazione federale del Senato.....</i>	<i>pag. 195</i>
<i>4. Le prospettive di riforma del bicameralismo perfetto.....</i>	<i>pag. 199</i>
<i>4.1. Le opzioni sulla rappresentanza territoriale.....</i>	<i>pag. 201</i>
<i>4.2. La distribuzione della funzione legislativa.....</i>	<i>pag. 205</i>
<i>4.3 L'incidenza sulla forma di Stato e sulla forma di governo.....</i>	<i>pag. 211</i>
<i>5. La necessità di antidoti democratici.....</i>	<i>pag. 213</i>
<i>6. Al termine di un'indagine sul bicameralismo italiano.....</i>	<i>pag. 221</i>
<i>Note conclusive.....</i>	<i>pag. 225</i>
<i>Bibliografia.....</i>	<i>pag. 231</i>

Introduzione

La scelta di indagare il tema del bicameralismo italiano trae spunto dalla constatazione dell'esigenza - avvertita con molta frequenza nel corso della storia repubblicana - di modificare la fisionomia del Parlamento, alterandone la struttura duale.

Seguendo l'evoluzione storica del Parlamento italiano - dalla sua nascita all'attuale configurazione - si intende intraprendere un percorso di analisi diretto a tracciare una panoramica ragionata dei più interessanti tentativi di riforma del Senato, per giungere a verificare le attuali prospettive di rinnovamento dell'intera istituzione parlamentare e vagliare, su un piano tecnico-giuridico, le soluzioni più opportune in riferimento alle istanze più avvertite.

Indispensabile per la comprensione delle dinamiche culturali sottese al dibattito sul Parlamento, è il fondamento teorico fornito da autorevoli esponenti delle scienze politiche e sociali (J. Locke, C.L.d.S. Montesquieu, J. Mill, A. Toqueville), il cui contributo appare di immediato riflesso nella connotazione dell'istituto e consentirà l'approfondimento delle origini del bicameralismo dapprima in Inghilterra, alla luce delle ragioni che ne hanno ispirato l'affermazione, seguendone poi l'evoluzione nel sistema statunitense, dove il modello bicamerale ha sviluppato un'autonoma fisionomia. Si potranno in tal modo verificare le due anime originarie del bicameralismo, una - di stampo europeo - legata alla necessità di fornire all'organo legislativo una rappresentanza delle diverse classi sociali in cui si snoda la società ed un'altra - di matrice nord-americana - connessa all'esigenza di dar voce alle entità territoriali di cui si compone lo Stato nella forma federale e poi regionale.

Il campo d'indagine verrà quindi circoscritto all'esperienza italiana, portando a rilevare lo sviluppo del bicameralismo italiano in parallelo alla faticosa evoluzione dell'assetto politico-istituzionale della penisola, frammentata in molteplici Stati ed influenzata da differenti culture locali.

Restringendo la ricerca al paradigma italiano, dopo un breve esame delle esperienze degli Stati preunitari, si soffermerà l'attenzione sullo Statuto Albertino e sull'assetto parlamentare in esso delineato, in cui si congegnava un sistema bicamerale fondato su una camera elettiva, la Camera dei Deputati (espressione della borghesia), e su un

Senato composto da membri nominati a vita dal Re (per lo più, tra l'aristocrazia, il clero, l'esercito e le varie forze legate alla Corona), entrambe dotate dei medesimi poteri e funzioni.

Seguendo il corso degli accadimenti storici, si procederà alla disamina delle proposte di riforma a cavallo dei due secoli ed alla riflessione sulla fase di oscurantismo delle istituzioni nel corso del periodo fascista, durante il quale Parlamento viene del tutto snaturato nella sua struttura e depauperato delle sue funzioni precipue.

L'analisi si concentrerà poi sul dibattito teorico e politico svoltosi in sede di Assemblea costituente, all'indomani del secondo conflitto mondiale, volto all'edificazione del nuovo Stato democratico di diritto.

L'esame dei lavori preparatori alla Costituzione permetterà di rilevare l'assenza di una posizione condivisa circa la scelta di dividere il potere legislativo tra due camere con medesimi poteri e funzioni, non essendovi stata alcuna convergenza di opinioni tra le forze politiche circa il ruolo da attribuire alla seconda camera nell'ambito del nascente ordinamento democratico. Se la sinistra (comunisti, socialisti ed azionisti) optava per il monocameralismo, nell'assunto che la radice della sovranità è unica e unica deve esserne la rappresentanza presso le istituzioni, gli altri partiti erano favorevoli al mantenimento del sistema bicamerale, seppur con funzioni e finalità diverse: i democristiani ed i liberali guardavano ad una seconda camera in cui fossero filtrati gli interessi delle diverse categorie (produttive, economiche, culturali...) mentre i repubblicani e gli altri partiti laici teorizzavano una seconda camera rappresentativa delle Regioni. L'analisi consentirà di rilevare come la soluzione finale a favore di un bicameralismo perfetto abbia risposto – nelle intenzioni dichiarate - all'esigenza di ottenere una maggiore ponderazione nell'elaborazione delle leggi ed un più efficace esercizio di talune funzioni di controllo (gestione finanziaria, relazioni internazionali...) in capo al Parlamento: in tal senso, il Senato si sarebbe configurato come "Camera di riflessione". Tuttavia, forma e natura del bicameralismo italiano si concretizzarono non già come il risultato di un progetto complessivo ed omogeneo, ma come il risultato di un compromesso tra i partiti. Di certo, le norme consacrate nel testo costituzionale risentirono dell'ambiguità e della strumentalità di quegli accordi su cui aveva influito una triplice ispirazione politica, stante l'influenza che, in diversa misura, ebbero nel

processo costituente relativo al Senato l'ideologia cattolica, quella marxista e quella tradizionale di tipo liberale.

La genesi contrastata del bicameralismo italiano e l'assenza di una posizione comune circa l'identità di composizione e funzioni delle due camere rappresentative spiega l'elevato numero di proposte e disegni di legge volti ad incidere soprattutto sulla struttura e sulle funzioni del Senato, presentati durante ogni legislatura e promossi nel tempo dalle più diverse correnti politiche, che – seppur a tinte e in contesti culturali diversi – sembrano riproporre gli stessi argomenti di un dibattito mai sopito.

Lo studio pertanto si orienterà verso la verifica delle prospettive di revisione del bicameralismo perfetto e delle proposte di modifica elaborate nel corso della storia repubblicana, ripercorrendo sia la fase del frazionamento partitico degli anni sessanta sia successiva affermazione della democrazia consociativa sia il suo superamento nell'ottica del rafforzamento dell'Esecutivo per giungere all'analisi dei progetti più ampi ed organici di riforma affidati dagli anni ottanta in poi alle Commissioni bicamerali, tendenti a realizzare una riforma delle istituzioni rappresentative nell'ottica di un più ampio disegno di riorganizzazione dell'ordinamento con l'apporto di tutte le forze politiche del Paese.

Si approfondirà, quindi, il mutamento dello scenario partitico verificatosi negli anni novanta e l'affermazione di partiti politici con evidente connotazione territoriale, che hanno rilanciato il tema della riforma del bicameralismo perfetto, puntando alla trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni per consentire una maggiore rappresentatività degli interessi territoriali in vista dell'affermazione di una forma di Stato federalista o comunque più marcatamente regionalista. La riforma del titolo V della Costituzione italiana (Legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001) ha assecondato questa tendenza, laddove ha potenziato la funzione legislativa delle Regioni, ed ha alimentato la necessità di un raccordo a livello istituzionale tra i diversi livelli territoriali di governo del Paese. Ciò ha condotto all'elaborazione di un nuovo progetto di riforma del Senato (Ddl A.S. n. 2544-B del 2005) che, oltre a mutarne la denominazione in "Senato federale della Repubblica", lo escludeva dal circuito fiduciario col Governo e ne differenziava le competenze legislative da quelle della Camera dei Deputati, conferendo altresì un'impronta marcatamente regionale alla sua composizione (attraverso un'elezione dei senatori a suffragio universale diretto fra i residenti sul

territorio regionale o già rappresentanti del popolo in enti territoriali), in coerenza alla nuova funzione di rappresentanza degli istanze locali.

Tuttavia, il disegno di legge costituzionale – che, innovando la fisionomia delle istituzioni politiche, ambiva ad una revisione complessiva dell’ordinamento costituzionale tale da modificare il sistema parlamentare verso forme di premierato - non ha superato la prova referendaria nel 2006, determinando un arresto nel processo di trasformazione delle istituzioni rappresentative, seppur non una stasi nelle aspirazioni riformistiche.

L’approfondimento dei progetti attualmente allo studio in Parlamento (ne sono stati rintracciati circa dieci tra i più importanti) permetterà di verificare come, a fronte della tendenza ad operare degli stravolgimenti nell’assetto costituzionale, le proposte presentate tendano a semplici aggiustamenti della fisionomia del Parlamento, intervenendo esclusivamente sul Senato, quanto a metodo di selezione e funzioni legislative, senza coinvolgere la complessiva forma di governo (semmai, sciogliendo esclusivamente il Senato dal rapporto di fiducia col Governo). Tuttavia, sono evidenti le ricadute immediate sull’assetto dei poteri, data la tendenza – riscontrata uniformemente – ad operare una riforma delle istituzioni che, intervenendo sul bicameralismo perfetto, incida anche sul rapporto tra Parlamento e Governo.

Dopo aver tracciato i possibili effetti che ciascuna proposta di riforma attualmente al vaglio delle Camere può determinare sull’equilibrio istituzionale tra i poteri, la ricerca proporrà una rassegna delle ipotesi di bicameralismo delle principali democrazie contemporanee, valutando in particolare quei sistemi che hanno ispirato gli ultimi tentativi di revisione del Parlamento italiano (come il modello tedesco o quello spagnolo).

Infine, lo studio si concluderà con specifiche riflessioni di sistema in relazione all’opportunità di una riforma del bicameralismo italiano, alle proposte più convincenti e coerenti con l’architettura costituzionale ed agli effetti che le diverse soluzioni potranno determinare tanto sulla fisionomia della forma di Stato quanto sulla connotazione della forma di governo.

CAPITOLO I

ORIGINI DEL BICAMERALISMO

1. La democrazia nello Stato moderno.

L'affermazione della democrazia nella sua accezione moderna si fonda sul riconoscimento della libertà politica dell'individuo intesa quale espressione sociale della più ampia libertà personale e sull'affrancazione del singolo dal potere imposto coattivamente in assenza di una legittimazione popolare.

La conquista della libertà è un'aspirazione perenne dell'uomo, sebbene lo stesso non sempre ne sappia dare una definizione concettuale esaustiva. Sul piano storico è una tensione che è stata avvertita nella sua istanza di composizione ed equilibrio sociale solo nella recente evoluzione del moderno pensiero filosofico-politico.

Si tratta di un processo graduale che ha risentito di un complesso cambiamento culturale avviatosi nell'Europa del XVII secolo e che ha tratto spunto da una più lucida analisi delle vicende coeve e passate. L'idea di Stato assoluto che aveva permeato la struttura politica nelle diverse realtà europee era entrata in crisi e si era disgregata la convinzione di un potere sovrano che, forte dell'investitura divina, governava per il benessere dei sudditi. Le continue guerre di religione avevano stremato intere generazioni e l'avvento del razionalismo trasfuso dalla corrente culturale dell'Illuminismo aveva preparato il terreno ad una rivoluzione dai mille volti in cui si iniziava a tratteggiare la piena dimensione dell'uomo moderno.

Se la ragione aveva pervaso ogni dogma e lo aveva posto in discussione per saggiarne la validità, aprendo la strada all'ideale, costruito deduttivamente e di certo non imposto, anche l'assetto della società ed il rapporto con chi governava veniva sottoposto ad un nuovo vaglio.

Si affermava l'idea che vi fosse un preciso ordine delle cose insito nella natura, una società naturale in cui le relazioni tra gli individui non fossero necessariamente prestabilite ed immutabili ed esistessero già forme embrionali di diritti. La trasformazione della società naturale in "Stato civile" sarebbe stata dettata allora dalla necessità di soddisfare meglio esigenze contingenti comuni.

In questo clima culturale giungeva ad elaborazione la tesi del contratto sociale¹ che collegava l'origine della società ad un patto tra gli uomini, che avrebbe giustificato “una forma di associazione” diretta a proteggere, attraverso la forza dell'unione comune, la persona ed i beni di ciascuno: gli uomini pertanto rinunciavano all'esercizio quasi arbitrario dei propri diritti naturali affinché potesse essere garantita una tutela effettiva “dall'alto” e venissero realizzati per tale via l'ordine pubblico e l'equilibrio sociale.

Se lo Stato assoluto si era identificato col sovrano, unico detentore di ogni potere, nella nuova idea di Stato moderno il monarca era solo uno degli attori di un governo della cosa pubblica che ora si arricchiva di nuovi protagonisti. Il sovrano continuava a regnare, ma esercitava poteri circoscritti a specifici settori d'intervento ed era tenuto al rispetto di precisi obblighi funzionali a tale scopo, legittimato non più dall'attribuzione sovranaturale di un potere incondizionato ma dalla consapevole legittimazione popolare.

Si delineava allora uno Stato quale compagine strutturale del potere politico, il cui compito era indirizzato alla tutela dei diritti dei singoli ed alla garanzia dell'ordine, nel tentativo di affermare una civiltà che fosse liberale anzitutto sul piano etico e poi nella conformazione della società.

L'avvento delle nuove tendenze ideologiche riverberava i propri effetti nelle diverse elaborazioni dei modelli di società e dei sistemi di governo che meglio si avvicinavano all'idea teorizzata.

Partendo da una comune matrice di stampo illuminista, nel mondo occidentale si venivano a configurare differenti modelli di articolazione del potere politico che si fondavano sulla medesima constatazione che la gestione della cosa pubblica non potesse essere riversata su un unico soggetto, ma andasse affidata - scorporandone gli aspetti principali - a più centri di potere, in modo da evitare l'assolutismo tipico del sovrano

¹ Il “contrattualismo” comprende quelle teorie politiche che riconducono l'origine della società ad un patto tra governati e governanti che - attraverso un sistema di obblighi ed autolimitazioni reciproche - consente di assicurare a tutti gli individui la libertà e l'uguaglianza. Secondo questa concezione, il potere politico si fonda su un contratto sociale che pone fine allo stato di natura, segnando l'inizio dello stato sociale e politico, in cui il singolo si salda allo Stato. Accettando spontaneamente le leggi che vengono loro imposte, gli uomini perdono una parte della loro assoluta e “pericolosa” libertà per assicurarsi una maggiore tranquillità e sicurezza sociale. Nel momento in cui il patto viene violato, il potere politico diventa illegittimo; di conseguenza il diritto di resistenza e ribellione viene legittimato. Tra i maggiori “contrattualisti” si annoverano, seppur nella diversità di posizioni, T. Hobbes, J. Locke e J.J. Rousseau. Cfr. Desideri A., *Storia e storiografia*, Casa editrice G. D'Anna, Messina – Firenze, 1989, vol. II, pag. 40 e ss.

accentratore e garantire l'equilibrio tra le diverse funzioni che ciascuno di essi era chiamato a svolgere.

L'assetto fondamentale dello Stato risiedeva pertanto nel tipo di rapporto che intercorreva tra i centri di potere, nell'intento di addivenire ad una convivenza pacifica e rispettosa degli interessi di ciascuno per il benessere di tutti, senza la prevaricazione di un ruolo sull'altro.

La separazione dei poteri assurgeva allora a principio cardine su cui si reggeva l'edificazione concettuale dello Stato moderno; diventava poi un efficace strumento di rilevamento della fisionomia e degli assetti di costituzione materiale di ogni società². Difatti, la divisione dei poteri all'interno della compagine di un governo si sarebbe atteggiata diversamente, nel senso che ciascuna società - pur condividendo l'idea di una distribuzione del potere pubblico tra più organi - avrebbe potuto calibrare diversamente le attribuzioni e le modalità di gestione, riflettendo la visione politica esistente e connotando così la struttura dello Stato.

La ripartizione dei poteri tra più organi si poneva quale immediata conseguenza di una società che decideva essa stessa a chi delegare la funzione di governo e rispecchiava le forze sociali ed economiche che in una data epoca erano preminenti. In questo modo, la divisione dei poteri diveniva un caposaldo nel processo di affermazione della democrazia nella società moderna.

2. Le teorizzazioni del principio di separazione dei poteri.

L'idea che la divisione del potere sovrano tra più soggetti sia un modo efficace per prevenire abusi è molto antica nella cultura occidentale: già si rinveniva nella riflessione filosofica sulle forme di governo della Grecia classica, dove il c.d. governo misto era visto come antidoto alla possibile degenerazione delle forme di governo "pure" nelle quali tutto il potere era concentrato nelle mani di un unico soggetto.

Platone ne "*La Repubblica*" già intuiva il tema dell'indipendenza del giudice dal potere politico. Aristotele ne "*La Politica*" delineava una forma di governo misto (denominata *politìa*), nella quale confluivano i caratteri delle tre forme semplici da lui teorizzate

² Si veda in proposito De Marco E., *Costituzione materiale e divisione dei poteri* in Catelani A., Labriola S. (a cura di), *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1999

(monarchia, aristocrazia e democrazia) e distingueva inoltre tre momenti nell'attività dello Stato: deliberativo, esecutivo e giudiziario. Polibio ne *“Le Storie”* indicava nella costituzione di Roma antica un esempio di governo misto, dove il potere era diviso tra istituzioni democratiche (i comizi), aristocratiche (il Senato) e monarchiche (i consoli). Nel XIII secolo Henry de Bracton nella *“De legibus et consuetudinibus Angliae”* aveva introdotto la distinzione tra *“gubernaculum”* e *“iurisdictio”*, intendendo il primo quale momento politico dell'attività dello Stato nel quale venivano adottate le scelte di governo, svincolate dal diritto, mentre il secondo si configurava quale momento giuridico nel quale erano prodotte ed applicate (nei tribunali) le norme giuridiche con decisioni vincolate al diritto (che nella concezione medievale è prima di tutto diritto naturale e consuetudinario).

La “moderna” bipartizione tra potere legislativo ed esecutivo è anticipata, seppur in forma embrionale, da Masilio da Padova³ che nel suo *“Defensor pacis”* distingue esplicitamente la fase creativa del diritto (*jus condere*) affidata al popolo e quella applicativa (*jus dicere*) conferita ad organi eletti dal popolo.

La prima compiuta elaborazione della separazione dei poteri quale principio ispiratore dello Stato moderno risale a John Locke⁴ che nei suoi *“Due trattati sul governo”* del 1690 individuava tre tipi di potere: il potere legislativo, qualificato come potere supremo; il potere esecutivo, che era servente al primo; ed il potere federativo inteso come potere estero. L'autore non solo teorizzava la diversità delle funzioni dello Stato e la necessità di dividere il potere sovrano tra più organi, ma per la prima volta era giunto ad affidare ciascuna funzione ad un soggetto istituzionale ben definito e ontologicamente connotato per il suo esercizio.

L'articolazione dei poteri di Locke rifletteva e risentiva in modo osmotico del nuovo assetto della società del tempo: un'Inghilterra che si rinnovava in monarchia costituzionale, affermando un bipolarismo del potere diviso tra la monarchia ed il Parlamento.

3 Cfr. Vasoli C., *Papato e Impero nel tardo Medioevo: Dante, Marsilio, Ockham*, in Firpo L. (a cura di), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, UTET, Torino, 1983, vol. II, pp. 543 e ss.

⁴ L'Autore è considerato il fondatore del c.d. empirismo inglese. Cfr. Locke J., *Due trattati sul governo* (trad. ital. a cura di Pareyson dell'originale inglese *Two treatises of Government*), Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1982, pag. 326 e ss.

Locke leggeva i cambiamenti in atto, li elaborava e li elevava al rango di paradigma, teorizzando un assetto istituzionale che traeva spunto diretto dalla realtà, in cui i poteri dello Stato riflettevano i reali centri di potere della società dell'epoca.

L'Autore pertanto non solo individuava tre funzioni fondamentali dello Stato, ma collegava a ciascuna un preciso apparato che quindi diveniva un autonomo centro di potere. Secondo tale dottrina, il potere legislativo - forte della diretta legittimazione e della fiducia del popolo - si poneva al di sopra di ogni altro potere (tranne che del potere naturale); il potere esecutivo era funzionale alla piena attuazione della legge; quello federativo riguardava i rapporti con gli altri Stati. Nella costruzione astratta gli ultimi due poteri, benché distinti, confluivano in un unico organo, il monarca, che aveva il compito di garantire la sicurezza sociale all'interno ed all'esterno dei confini nazionali⁵; tuttavia, il ruolo del sovrano risultava notevolmente ridimensionato, in quanto - pur mantenendo l'irresponsabilità politica ed il comando dell'apparato militare e burocratico dello Stato - vedeva negato il proprio diritto divino ed era costretto a subire la supremazia del Parlamento⁶.

La monarchia cedeva il passo dinanzi all'emergere delle nuove forze sociali, perdeva la propria trascendentalità, ridefiniva il proprio ruolo. La supremazia del Parlamento, che distingueva al suo interno due camere coerentemente alla specifica conformazione della società, risultava allora inevitabile conseguenza dell'affermazione sociale della borghesia e dell'aristocrazia fondiaria cui dava voce, ed in tal senso connotava la struttura dei poteri ed il rapporto tra essi.

Condividendo la teorizzazione del principio di separazione dei poteri del Locke ed ergendo a modello di riferimento l'esperienza inglese di costituzione materiale, Montesquieu⁷ - sostenitore del razionalismo illuminista e autore de "Lo spirito delle leggi" del 1748 - articolava in modo concettualmente più definito e completo la tripartizione tra i poteri dello Stato, in piena sintonia con il contesto storico-politico che viveva e con l'idea che *"chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin*

⁵ Al monarca l'Autore attribuisce anche il potere, definito "prerogativa", di decidere per il bene pubblico laddove la legge nulla prevede o, se necessario, contro la previsione della stessa.

⁶ Cfr. Vignudelli A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, vol. I, pag. 613 e ss. Si veda altresì De Marco E., *Valore attuale del principio della divisione dei poteri in Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁷ Cfr. Montesquieu C.L.d.S., *Lo spirito delle leggi*, trad. ital. a cura di Boffitto Serra, Milano, 1996, pag. 309 e ss.

dove non trova limiti (...); perchè non si possa abusare del potere occorre che (...) il potere arresti il potere”.

Proprio per scongiurare l’accentramento dei poteri in un unico organo, Montesquieu congegnava il Parlamento quale organo legislativo (“...fa le leggi per sempre o per qualche tempo, e corregge o abroga quelle esistenti”) composto sia da rappresentanti eletti dal popolo senza vincolo di mandato sia da un corpo nobiliare ereditario, in modo che fossero filtrate e rappresentate le classi sociali del tempo.

Il potere esecutivo – di cui Montesquieu non offriva alcuna definizione concettuale ma solo l’indicazione delle funzioni nelle quali si estrinsecava (“...fa la pace o la guerra, invia o riceve delle ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni”): si trattava di quello che oggi è ricondotto al potere estero, di difesa e di ordine pubblico) - rimaneva affidato al monarca (“perché questa parte del governo, che ha bisogno sempre di una azione istantanea, è amministrata meglio da uno che da parecchi”), di cui si sanciva l’irresponsabilità politica - a scapito dei suoi ministri - proprio per evitare per tale via prevaricazioni da parte degli altri organi.

Per la prima volta veniva delineato il potere giudiziario, cioè il potere di giudicare sull’attuazione delle leggi (“...punisce i delitti o giudica le liti dei privati”), affidato a persone scelte periodicamente dal popolo in modo da non creare un corpo stabile e permanente ovvero legato a classi sociali o professioni e connotato quale “potere nullo”, neutro, sottoposto solo alla legge di cui doveva attuare alla lettera i contenuti (il potere giudiziario doveva essere la mera “bocca della legge”).

Le due anime del corpo legislativo erano legate l’una all’altra con la mutua facoltà di impedire e tutte e due erano vincolate dal potere esecutivo, che a sua volta era controllato da quello legislativo: tali poteri, “per il necessario movimento delle cose, saranno costretti ad andare avanti di concerto”.

In sostanza, era la prima elaborazione strutturata del principio della separazione dei poteri combinato con quello del “bilanciamento dei poteri”, in base al quale – attraverso un sistema di *checks and balances* (freni e contrappesi) - ogni potere aveva la possibilità di controllare e di condizionare gli altri nell’esercizio delle rispettive funzioni.

La tesi di Montesquieu, pur ponendo in prospettiva il proprio contesto storico, non ebbe proiezione immediata in Francia, rimanendo quella inglese l’unica concreta applicazione del principio a quel tempo. Da qui, sebbene vi fosse una matrice analoga

condivisa, si originavano le differenti ricostruzioni con il suo predecessore: se Locke leggeva la storia, cioè concepiva una teoria di cui aveva un immediato riscontro nel dato reale, Montesquieu ragionava in una dimensione prospettica, configurava le tre tipologie di poteri in cui si espandeva la forza dello Stato, li affidava ad istituzioni che rispecchiavano la composizione della società e prevedeva una rete dinamica di relazioni, poteri e limiti che avrebbero impedito la prevaricazione di un organo sull'altro, nella costante tensione verso l'equilibrio sociale ed il benessere collettivo. Quest'ultima sembrava un'analisi più completa (considerata altresì l'intuizione sul potere giudiziario che a Montesquieu derivava dai *corps intermediaires*, organi che nella Francia del tempo svolgevano, tra l'altro, funzioni giudiziarie), in quanto pura teorizzazione con sporadici appigli alla realtà francese. Era evidente l'istanza di contemperamento tra i diversi poteri dello Stato ed aveva maggiore compiutezza (forse perché ancora teorica) l'articolazione del Parlamento in ramo nobiliare e ramo popolare, il complesso sistema di controlli reciproci tra le due Camere e verso il monarca, la delicata rete che lega i vertici dell'apparato statale (Montesquieu caratterizzava così la forma di governo che sarà poi denominata monarchia costituzionale e che poi in Inghilterra evolverà in monarchia parlamentare).

Di contro, l'analisi di Locke presentava il pregio di intervenire in sincronia al dato storico, fornendo un substrato concettuale ad un processo già in atto, anzi ormai cristallizzato, cui dava forza e consenso intellettuale, senza per questo trascurare di tratteggiare la necessaria interazione tra i centri di potere nell'ottica di un maggior equilibrio tra le forze sociali: emblematica era l'attribuzione all'Esecutivo da parte di Locke del potere di riunire il Parlamento o di scioglierlo per mancanza di fiducia popolare ovvero la c.d. prerogativa dello stesso di deliberare al di fuori o anche contro la legge per il pubblico interesse sulla base del consenso popolare.

In Montesquieu appariva più evidente l'intima connessione tra la separazione dei poteri e la libertà dell'individuo⁸, riconducendo al buon governo la dimensione personale. Ragionando per astrazioni, senza perdere il pragmatismo di stampo illuminista, l'Autore esplicitava che solo se divisi i poteri avrebbero potuto limitarsi a vicenda e ciò sarebbe stato garanzia di libertà. La visione pessimistica della natura umana, comune anche a

⁸ Cfr. Grottanelli De' Santi G., *Note introduttive di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 61 e ss.

Locke, e la constatazione che l'uomo tenderebbe ad abusare del potere che gestisce confortavano la sua tesi, che tanto era assoluta nel proporre la distribuzione del pubblico potere tanto risultava pervasa da un forte relativismo sul modo in cui si sarebbero potuti calibrare i rapporti tra le istituzioni e la connotazione che ne sarebbe derivata alla società, dovendo tali aspetti essere ricondotti alla genesi ed al percorso politico dei singoli ordinamenti.

La riflessione sul tema della divisione dei poteri è stata ulteriormente arricchita da J. J. Rousseau che ha introdotto il concetto di sovranità popolare, identificata con la titolarità della funzione principale del sistema dei poteri, cioè quella legislativa, cui veniva contrapposta la funzione di esecuzione, attribuita ad un governo eletto ma distinto dal popolo sovrano.

La sintesi del pensiero liberale di Montesquieu e di quello democratico di Rousseau si rintraccia in Kant, il quale è riuscito a razionalizzare le basi concettuali della moderna democrazia, teorizzando da un lato il perfetto parallelismo tra ciascun organo e ciascuna funzione e dichiarando dall'altro la prevalenza del potere legislativo sugli altri due in ossequio al principio della sovranità popolare.

3. La genesi dei Parlamenti e l'affermazione del bicameralismo per classi.

L'origine dei Parlamenti moderni risale all'organizzazione feudale della società, caratterizzata dal pluralismo dei poteri e dalla molteplicità dei centri di autorità facenti capo ai ceti privilegiati. Il Re era solo il feudatario più potente e la sua preminenza, fuori dai confini del feudo, si esprimeva nella potestà di esigere, nei casi previsti, gli aiuti feudali. Quando, in occasioni particolari, sorgeva la necessità di conseguire tali aiuti in misura maggiore, questi chiedeva ai signori feudali contribuzioni supplementari, che venivano di solito concesse dietro controprestazioni o concessioni varie; in tal caso, il re riuniva in assemblea i nobili laici ed ecclesiastici ed essi intervenivano di persona, quali componenti di un unico organo collegiale⁹.

⁹ Questa assemblea assunse nomi diversi: in Inghilterra si chiamò *Magnum Concilium*; in Francia Stati generali, *Cortes* in Spagna, Parlamenti a Napoli e in Sicilia, Stamenti in Sardegna.

Allorchè intorno al XIII secolo le comunità degli uomini liberi cominciarono a sottrarsi al dominio dei feudatari, acquistando una propria autonomia, le stesse vennero coinvolte nelle assemblee collegiali; e poiché l'ingente numero dei partecipanti rendeva estremamente difficile la partecipazione diretta di tutti, venne limitato l'intervento ai rappresentanti da essi prescelti, i quali dovevano attenersi alle istruzioni ricevute al momento delle elezioni¹⁰, erano revocabili e rispondevano dei danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni.

Considerata la differenza di formazione e la divergenza degli interessi tra i nobili che partecipavano direttamente ed i Comuni rappresentati da propri inviati, si preferì ricorrere all'uso di due distinte riunioni, fino a giungere intorno al 1341 in Inghilterra alla formazione di due distinti corpi: la camera dei Lord formata dai nobili a titolo ereditario e la camera dei Comuni composta da membri eletti dai cittadini non privilegiati, fornite ciascuna di un autonomo potere deliberante, così da rendere necessario un accordo per giungere all'approvazione degli atti ad esse sottoposti.

In Francia, invece, l'assemblea dei ceti (gli Stati generali) rimase unica anche dopo che entrarono a farne parte i rappresentanti del "terzo stato", adottando il sistema del collegio unico nel quale le votazioni avvenivano non con voti individuali ma con votazioni per ceti, con evidente difetto di rappresentanza della borghesia, destinata a rimanere in minoranza di fronte alla coalizione degli altri due stati (i nobili laici ed ecclesiastici).

Mentre in Inghilterra il Parlamento andava sempre più accrescendo la propria influenza di fronte al Re e germogliava quel lento processo che avrebbe poi condotto (con i due *Parliaments acts* del 1911 e del 1948) a conferire alla camera dei Lord una posizione di inferiorità rispetto ai Comuni, nel continente europeo l'affermazione delle monarchie assolute condusse invece ad una progressiva eliminazione di ogni effettiva influenza del Parlamento (il che spiega come in Francia non si sia riprodotto il processo di scissione dell'assemblea unica che si era verificato in Inghilterra).

¹⁰ Le istruzioni, spesso consacrate nei *cahiers de doléance* - soprattutto nelle piccole comunità - erano tassative, nel senso che la comunità non si sentiva impegnata da deliberazioni prese fuori dai limiti delle medesime. I *cahiers* inoltre contenevano di sovente petizioni al Re volte ad ottenere modifiche legislative e, per evitare il pericolo che questi eludesse le promesse fatte, si introdusse l'uso dell'obbligatoria conversione della petizione, una volta accettata, in legge irrevocabile, prima dello scioglimento del Parlamento.

Se nella prima costituzione francese del 1791 le istituzioni rappresentative ricomparivano nella forma della camera unica – l'Assemblea popolare - eletta a suffragio popolare, il sistema bicamerale ebbe un'effimera apparizione con la Costituzione napoleonica dell'anno 3° per poi affermarsi nel corso della Restaurazione, durante la quale le due camere riflettevano la concezione dualistica propria dell'epoca, che vedeva nel Re e nel popolo due centri autonomi di autorità, ciascuno rappresentato da una camera istituita sulla base della parità ereditaria o della nomina regia e da un'altra di origine elettiva. Fin quando, tranne una parentesi di poco più di dieci anni¹¹, la Costituzione gollista del 1958 confermò un regime di bicameralismo quasi paritario.

Emergeva chiaramente - tanto nelle teorizzazioni concettuali quanto nelle sperimentazioni istituzionali di tutti gli Stati moderni – come la stretta corrispondenza tra l'affermazione del policentrismo nella gestione della cosa pubblica e la necessità di un'istituzione di diretta investitura popolare, in cui fossero rappresentati gli interessi delle diverse fasce sociali (in proporzione alla propria potenza) che così partecipavano al governo comune, avesse condotto *ab initio* alla struttura bicamerale, che quindi si configurava quale tratto genetico del Parlamento.

Le ragioni medievali del bicameralismo inglese - riconducibili alla volontà dei baroni di partecipare alle decisioni politiche così da poter condizionare il potere sovrano – hanno rappresentato il substrato concettuale su cui si è innestata la teorizzazione del c.d. bicameralismo per classi, che si è posta quale evoluzione logica e conseguenza necessaria del principio della separazione dei poteri, filtrato nella sua dimensione interorganica e intra-organica, considerato che anche all'interno di ciascun potere sarebbe dovuto sussistere un sistema di controlli ed una sorta di codice di autoregolamentazione¹².

Le costruzioni di Locke e Montesquieu, ispirate alla separazione dei poteri, hanno costituito le due matrici ideologiche su cui si è fondato il c.d. bicameralismo per classi, cioè una strutturazione interna del Parlamento che rispecchiava la stratificazione per ceti della società, resa necessaria per dar voce a categorie sociali di recente affermazione tra

¹¹ La costituzione francese del 1946 aveva abbandonato il sistema bicamerale puro che vigeva dal 1875, facendo della seconda Camera (con il nome di "Consiglio della repubblica") un organo con funzioni sostanzialmente consultive nella formazione delle leggi, privo del potere di far valere la responsabilità politica del governo.

¹² Cfr. Decaro C., *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, pag. 11 e ss.

loro massimamente differenti per genesi, composizione ed interessi, in modo che fosse rappresentata in sede di creazione del diritto tutta la società o buona parte di essa. Questo era il contesto in cui si afferma il bicameralismo presso gli Stati monarchici nell'Europa del XIX secolo, in cui era emersa la centralità del ruolo del Parlamento bicamerale quale organo deputato all'adozione della legge, quindi a dare forma e sostanza al volere del popolo. In esso dovevano risiedere, seppur attraverso organi differenti, le forze trainanti della società, quelle che per numero ovvero per potenza economica ovvero importanza di censo connotavano un'epoca.

La struttura del Parlamento, alla luce delle prime autorevoli configurazioni, non poteva allora prescindere da un bipolarismo che rispecchiava la stratificazione sociale: da un lato l'aristocrazia fondiaria e dall'altro la borghesia che raccoglieva le fasce intellettualmente ed economicamente più intraprendenti. La distribuzione delle funzioni pubbliche produceva una sub-articolazione all'interno dell'unico potere legislativo, in quanto le principali forze sociali venivano chiamate ad un così alto compito e ad un costante dialogo.

Conseguenza logica e logistica del confronto legislativo era l'individuazione – almeno nelle elaborazioni embrionali – di due Camere, ciascuna con una propria fisionomia e differente metodo di designazione perché differente era il tessuto sociale di cui erano espressione, obbligate ad operare in sinergia per realizzare il precipuo fine istituzionale: produrre la legge. In questo modo, il potere legislativo si divideva in due parti che si autolimitavano reciprocamente ed inauguravano un bicameralismo moderatore.

Nella sua versione classica, perciò, il bicameralismo nasceva per dare espressione al principio rappresentativo riferito alle diverse forze sociali, scongiurando parimenti il rischio di conferire l'intero potere legislativo ad una sola assemblea di diretta derivazione popolare ed attribuendo ad una seconda camera la funzione primaria di moderazione e di riflessione.

4. Lo sviluppo del bicameralismo nei sistemi federali.

Alla strutturazione dei poteri elaborata in Europa nell'età moderna si è ispirata la ripartizione dei poteri adottata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America, che ha sostituito al monarca un Presidente elettivo ed alla camera nobiliare il Senato,

rappresentativo degli Stati federati, confermando la struttura bicamerale del Parlamento e delineando al contempo una nuova forma di governo: la repubblica presidenziale¹³.

Differenti sono state le condizioni e le esigenze che hanno condotto alla configurazione del bicameralismo nel sistema Nord americano, il quale ha dato vita ad un ulteriore modello di significativa diffusione in particolare presso gli Stati federali e successivamente presso quelli al loro interno significativamente decentrati.

Nell'esperienza statunitense la divisione in due camere è sorta dalla necessità di dare rappresentanza non a differenti categorie sociali ma alle specifiche entità locali che costituivano lo Stato. In sostanza, la camera alta aveva il compito di rappresentare su un piano paritario le entità federate, dando voce agli interessi delle singole macro-aree, *sub specie* gli Stati federati, che in un territorio così vasto avevano esigenze tra loro eterogenee.

Si istituzionalizzava la territorializzazione delle camere alte e si creava un nuovo modello, se non nella specificità della formula, quanto meno nella struttura dell'idea¹⁴.

L'esperienza statunitense è stata l'antesignana di un sistema duale nel quale le due sfere – federale e statale – operavano separatamente e la seconda camera rispondeva all'esigenza di rappresentanza dei territori, dotati di status uguale nei confronti della federazione. Difatti, si adottava integralmente il principio di rappresentanza territoriale, che implicava un numero di rappresentanti dei governi federati uguale per ciascuno Stato.

In particolare, con il c.d. compromesso del Connecticut¹⁵, che rappresenta la mediazione tra gli interessi degli Stati più grandi e di quelli minori in seno alla Convenzione di Filadelfia, si diede vita alla Costituzione americana e si sancì la trasformazione in Stato federale della Confederazione sorta nel 1778 in seguito alla vittoriosa ribellione delle colonie americane contro gli inglesi. La difficoltà di trovare un equilibrio tra le contrapposte istanze¹⁶ fu infatti superata solo da una soluzione di compromesso, e

13 Sarebbe più opportuno fare riferimento alla Repubblica congressuale, che è una forma di governo costituzionale pura in chiave repubblicana. Cfr. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, vol. I, pag. 67 e ss.

¹⁴ Cfr. *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America* in Quaderni di documentazione – Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997, pag. 15 e ss.

¹⁵ La proposta di mediazione tra le posizioni dei centralisti e dei decentratori fu avanzata a Filadelfia dal delegato de Connecticut Roger Sherman.

¹⁶ Gli Stati con minore popolazione proponevano il c.d. New Jersey Plan, in base al quale tutti gli Stati avrebbero dovuto godere di eguale rappresentanza nell'ambito di un Parlamento monocamerale. Di

quindi con l'adozione di un bicameralismo in cui la camera bassa (*House of Representatives*) avrebbe rappresentato gli elettori in proporzione alla popolazione ed indipendentemente dal confine dei singoli Stati, mentre la camera alta sarebbe stata composta, in misura paritaria, da due membri per ogni Stato, a prescindere dalla popolazione di ciascuno, così da evitare macroscopiche sperequazioni rappresentative e quindi scompensi di carattere politico rischiosi per la serena convivenza federativa.

Sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, il sistema statunitense era ispirato al principio del bicameralismo quasi perfetto, nell'ambito del quale ogni progetto di legge doveva ricevere l'approvazione della Camera dei Rappresentati e del Senato.

Ciò non escludeva che le camere fossero profondamente diverse per tradizione storica, rappresentanza di interessi, procedure di funzionamento interne e peso politico complessivo nell'ambito del funzionamento del sistema costituzionale americano. Infatti, al Senato veniva riconosciuta una posizione preminente, di maggiore prestigio e notevoli prerogative. Ferma restando l'impronta federale diretta alla rappresentanza dei singoli Stati, alla luce delle sue funzioni precipue e del maggiore rilievo istituzionale, il Senato americano si configurava non soltanto come una "camera di riflessione"¹⁷, bensì quale luogo decisivo di mediazione e di decisione politica. Emblematica della sua fisionomia era la riflessione di Mill, secondo il quale il Senato in America funzionava come "*centre of resistance to the predominant power in the Constitution*", che nelle democrazie parlamentari era identificato con la forza della maggioranza¹⁸.

Per ben interpretare lo spirito culturale che animava l'assetto istituzionale d'oltreoceano ai primordi della sua affermazione si rivela utile l'analisi di Mill, la cui opera "*Il governo rappresentativo*"¹⁹ è stata considerata²⁰ la continuazione naturale de "*Lo spirito*

contro, gli Stati maggiori avevano elaborato il c.d. Virginia Plan, che prevedeva un Parlamento bicamerale nell'ambito del quale i rappresentanti di una Camera avrebbero dovuto essere eletti direttamente dal popolo su base rappresentativa ed avrebbero provveduto anche a scegliere i membri dell'altra Camera.

¹⁷ Cfr. Mortati C., *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pag. 470 e ss., secondo il quale l'intenzione del costituente americano era quella di fare del Senato una *chambre de réflexion* non tanto dei poteri dell'altra camera, rispetto alla quale esso si trova in una posizione di assoluta eguaglianza di attribuzioni, quanto dei poteri del Presidente. E la successiva esperienza costituzionale ne darebbe conferma.

¹⁸ Mill J.S., *Considerations on Representative Government*, in Gray J. (Ed.), *On liberty and other essays*, Oxford University Press, 1991, pag. 229 e ss.

¹⁹ Cfr. Mill J.S., *Il governo rappresentativo*, a cura di Fenili F.P., Tipografia della rivista dei comuni italiani, Torino, 1865, pag. 55 e ss.

²⁰ In tal senso, cfr. Dupont-White M., *Introduzione a Mill J.S., Le gouvernement représentatif*, Librerie Guillaumin e Cic., Parigi, 1865. Cfr. altresì Carini C., *Alla ricerca del "governo libero". Il pensiero*

della Legge” di Montesquieu, completando la serie di saggi inglesi su partecipazione e liberalismo. Era evidente la simpatia verso una forma di governo che fosse strumento di libertà fra le nazioni moderne e, per scongiurare il pericolo cesaristico, l'autore teorizzava l'esclusione dal suffragio di chi non sapeva leggere, scrivere o compitare, accordando di contro la possibilità di un voto plurimo a determinate categorie di persone individuate per intelligenza presunta: un suffragio non universale bensì ineguale, con l'interesse riequilibrato fra quello del numero e quello della proprietà. Si sarebbe ottenuto, in tal modo, uno Stato dotato di vigore morale e capacità di resistere alla forza del numero: proprio perché l'uomo non era immune dalle tendenze passionali e materiali ispirate dalla massa, il governo diretto, che dava voce alla forza del numero, sarebbe mitigato per mezzo del federalismo o, ancor meglio, per mezzo del mandato imperativo dei rappresentanti.

La preferenza accordata alla rappresentanza proporzionale derivava non tanto da un'istanza egualitaria, ma dal voler trovare uno spazio d'azione politica per le minoranze colte, viste come ceto separato ed omogeneo, quasi un partito di intellettuali. Più che a favore di un bilanciamento dei poteri, Mill era indirizzato verso una legislazione di classe e al tempo stesso all'allargamento del suffragio; si interessava alla concentrazione dei poteri, mitigandola con il bicameralismo proporzionale, ma aspirava al sistema del voto plurimo. Nel suo disegno istituzionale riservava al Parlamento un ruolo sbiadito, in quanto lo riteneva inadatto a svolgere funzioni legislative per via della tempistica lenta e delle norme di dettaglio che rallentavano l'approvazione delle leggi più importanti, preferendo ad esso un comitato ristretto.

Il compito di decidere spettava invece al Governo, che doveva occuparsi anche di redazione normativa, laddove al Parlamento sarebbe spettata una funzione di controllo, in quanto “il compito più appropriato di un'assemblea rappresentativa non è di governare”. Il controllo non era opposizione al Governo, ma vigilanza, tant'è che quando Mill parlava di dialettica tra partiti la proiettava in diversi ambiti istituzionali. Il processo in atto in Inghilterra stava conducendo al *party government*: il Parlamento decideva quale partito avrebbe formato il Governo e questo non emarginava il Parlamento perchè aveva bisogno di una maggioranza, la quale a sua volta era tenuta

politico nell'Europa moderna da Montesquieu a Stuart Mill, Centro Editoriale Toscano, Firenze, 2006, p. 435 e ss.

sotto controllo dal potere di scioglimento del *Premier*. Era questo il fulcro della discussione di Mill.

Parimenti significativo è stato l'apporto che Tocqueville²¹ ha fornito all'elaborazione ideologica del bicameralismo americano, oltre che al processo di edificazione delle istituzioni politiche moderne, senza fermarsi alla dogmatica (cioè alla definizione delle istituzioni data dalle norme), ma cercando il tratto qualificante nella loro esperienza concreta, attraverso un'analisi comparatistica delle esperienze storiche contemporanee condotta con la curiosità di chi tentava di verificare se e in che misura fosse possibile una traduzione empirica del concetto di democrazia.

Tutta l'opera di Tocqueville è una grande riflessione sulla libertà e sulla possibilità di conciliare la libertà con l'egualitarismo. Nell'ottica dell'intellettuale parigino, infatti, l'uguaglianza era ormai un obiettivo verso il quale tendeva la maggioranza degli uomini e l'affermazione di una società democratica costituiva un processo irreversibile. A fronte di questa evidenza, oltre che del rischio di un generale livellamento egualitario, si rendeva più che mai necessario ridefinire il concetto di libertà.

Sul piano politico-sociale, quindi, Tocqueville avanzava una serie di articolate proposte. Per quanto riguardava l'organizzazione dei poteri, si era manifestato contrario al presidenzialismo e favorevole ad un Parlamento bicamerale, pur nutrendo una certa diffidenza nei confronti delle istituzioni politiche come garanti delle libertà individuali. Maggiore importanza, nell'ottica di Tocqueville, avrebbe dovuto assumere il potenziamento del decentramento amministrativo, e quindi il ruolo delle autonomie comunali e provinciali. Accanto alla rinnovata configurazione dei poteri locali, si faceva strada l'idea di dare una nuova veste all'associazionismo - inteso come creazione e sviluppo di associazioni politiche, commerciali, scientifiche e letterarie - in grado di identificare una nuova aristocrazia in sostituzione di quella fondata sul vincolo di sangue, ormai in via di dissolvimento. Ma, al di sopra di tutto, nel pensiero di Tocqueville – come in quello di Montesquieu – un'importanza decisiva veniva assegnata alla morale, e quindi alle doti di etica pubblica e al senso di responsabilità di ciascun individuo, in grado di rimediare ad alcuni inconvenienti connessi con l'affermazione della società democratica.

21 Cfr. Tocqueville A., *La democrazia in America*, in Matteucci N. (a cura di), *Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, Torino, Utet, 1968, vol. II, pag. 592 e ss. Cfr. altresì Pace A., *Libertà e diritti di libertà*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, 14 luglio 2009, in www.astrid-online.it

Dal punto di vista prettamente istituzionale, nell'analisi dell'autore, le due Camere non avevano tanto la funzione di partecipare al bilanciamento dei poteri, quanto quella di bilanciarsi vicendevolmente nella funzione legislativa. Se il sistema inglese si basava essenzialmente sulle due camere e sul Re, quello americano si fondava sulla contrapposizione tra bicameralismo ed Esecutivo, al cui vertice si poneva il Presidente. Tocqueville constatava che negli Stati Uniti il bicameralismo era strettamente connesso con l'assetto federale del paese (il Senato quale camera federale in cui veniva rappresentato ciascuno Stato e la Camera dei Rappresentanti emblema invece della totalità dei cittadini) ed intuiva – da comparatista *ante litteram* - che storicamente la necessità maggiormente avvertita dovunque (tanto in Europa che in America) era quella di separare e bilanciare i poteri a fronte di un accentramento politico costantemente in agguato. Nel mettere in evidenza il rapporto tra uguaglianza formale e concentrazione del potere politico, l'autore rilevava come fosse proprio la democrazia a favorire il consolidarsi dello Stato come supremo artefice di una legislazione uniforme. In America, però, l'uguaglianza delle condizioni sociali – che aveva generato un sistema “senza classi”, per riprendere una celebre espressione dell'Autore - si era coniugata alle pratiche di libero autogoverno tipiche della madrepatria Inghilterra. Nel resto d'Europa invece le disuguaglianze di classe, unite all'assenza di forme di espressione della libertà politica, avevano condotto *tout court* ad una progressiva concentrazione del potere amministrativo nelle mani del sovrano, che aveva assorbito i preesistenti poteri locali. Tocqueville con la sua analisi ha trasferito in Europa il modello americano basato su bicameralismo ed Esecutivo, bilanciamento e separazione dei poteri. In seguito a queste influenze, anche la Francia istituzionalizzerà l'articolazione del potere legislativo, abbandonando l'unicameralismo.

5. Le ragioni del bicameralismo.

Le ragioni storiche che hanno determinato la nascita e l'affermazione del bicameralismo sono quindi essenzialmente di due ordini. In un caso, le due camere esprimono due blocchi sociali diversi e in genere una camera elettiva rappresenta la borghesia, mentre l'altra camera, ereditaria o di nomina regia, riproduce i ceti più conservatori. Nel secondo caso, una camera ha il compito di tutelare gli Stati membri di uno Stato

federale e quindi li rappresenta paritariamente, mentre l'altra camera è espressione dell'intero corpo elettorale, e quindi è eletta in proporzione alla popolazione; ciò implica che nella camera federale ciascuno Stato, grande o piccolo, conta come qualsiasi altro avendo tutti l'identico peso politico, mentre nella camera nazionale prevalgono gli Stati federati più popolosi.

Storicamente, pertanto, il sorgere dei Parlamenti moderni si è accompagnato all'articolazione bicamerale, che è diventata poi un tratto connotante - legato a motivi di divisione del territorio - anche degli Stati federati e dell'organo che ne svolge la funzione legislativa.

Il processo storico di separazione determinatosi in Inghilterra in seno all'unica assemblea ha assecondato l'avvertita necessità di conferire efficienza autonoma a gruppi sociali eterogenei tra loro: questa rimane la tradizionale giustificazione politica del sistema bicamerale, per cui il bisogno di ricorrervi si fa sentire più spiccatamente nelle strutture statali in cui i ceti politicamente attivi siano divisi da differenziazioni marcate di interessi²². Non a caso, nei paesi industrializzati avanzati di democrazia matura - in cui c'è la possibilità di dar voce ad una gamma quanto mai variegata di interessi sociali - il modello bicamerale è prevalente, sia negli stati di tipo federale (Canada, Australia, Germania, Stati Uniti, Svizzera), sia nelle altre forme di organizzazione istituzionale del territorio (Giappone, oltre a Gran Bretagna, Irlanda, Italia...)²³.

La letteratura evidenzia diverse giustificazioni a favore dell'attuale permanenza del bicameralismo nelle società contemporanee, benché non manchino voci contrastanti²⁴.

²² Cfr. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pag. 467 e ss.

²³ Cfr. *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, op. cit.

²⁴ In particolare, Rescigno ha osservato che quando è stata la necessità di rappresentare le classi sociali a connotare l'organo legislativo, il bicameralismo si è prestato ad assecondare istanze conservatrici, contraddicendo la sua natura e dimostrando una sostanza antidemocratica. Difatti, tutti i movimenti politici più radicali hanno rivendicato il Parlamento monocamerale, quale espressione razionale e diretta dell'unico popolo sovrano, mentre il bicameralismo è stato invocato costantemente e quasi sempre imposto dalle forze politiche moderate e conservatrici. Quando invece la forma di stato è federale, l'esigenza primaria è garantire gli Stati più deboli, ma il meccanismo si risolve ugualmente in una garanzia di conservazione, anzitutto perché negli Stati piccoli prevalgono i ceti agrari e in quelli popolosi i proletari che vengono sistematicamente sottorappresentati; in secondo luogo perché attribuire la rappresentanza agli Stati come tali, e non direttamente al corpo elettorale, significa privilegiare l'equilibrio politico-sociale già raggiunto in ciascuno Stato federale, a danno di possibili mutamenti attraverso l'alleanza di rappresentanze politiche di diverse parti della popolazione presenti in più Stati contemporaneamente. Quindi, sebbene storicamente il bicameralismo sia sorto per l'esigenza di rappresentare a livello istituzionale collettività eterogenee (per ceto sociale o per collocazione territoriale), proponendosi come una spinta innovativa nel lungo processo di affermazione della democrazia, ben presto si è tradotto in un meccanismo politico voluto dalle forze politiche moderate a fini

Vi è anzitutto un chiaro collegamento con una funzione tecnica di efficienza ed una funzione politica di garanzia nell'*iter* di formazione della legge²⁵. Il lavoro legislativo delle due camere produce un risultato migliore rispetto all'attività svolta da una sola nell'esame e nella revisione dei testi, soprattutto se si affrontano temi complessi, sebbene le interrelazioni tra le due camere – cioè le negoziazioni per giungere all'approvazione di un testo condiviso – aumentino i costi di transazione e riducano il numero delle nuove leggi, oltre che la velocità di approvazione (contribuendo così a privilegiare lo *status quo* rispetto alle innovazioni).

Il bicameralismo mantiene sempre il suo ruolo originario, e quindi rafforza la separazione dei poteri, introducendo concorrenza anche all'interno dello stesso potere. Nella misura in cui la seconda camera ha un sistema di formazione diverso dalla prima, il meccanismo duale può produrre un allargamento della maggioranza e quindi ridurre i costi esterni delle decisioni²⁶, soprattutto nei sistemi parlamentari dove una sola maggioranza controlla il Governo ed il Parlamento. Da questo punto di vista, il bicameralismo svolgerebbe una funzione di protezione delle minoranze analoga all'introduzione di "maggioranze qualificate" (*supermajority*) per le decisioni politiche²⁷, ma lo farebbe a costi inferiori²⁸ e senza attribuire un eccessivo potere di veto alle minoranze nel caso che vi sia una politica chiaramente preferita dalla maggioranza delle due camere²⁹.

L'opportunità di far coesistere due camere che, pur provenendo ormai quasi sempre dal suffragio universale, si differenziano per qualche elemento (estensione maggiore o minore dell'elettorato attivo, condizioni di eleggibilità, durata del mandato, epoca delle elezioni per la formazione delle due camere...) è quindi un congegno diretto ad

di conservazione. Cfr. Rescigno G. U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2007, pag. 352 e ss.

²⁵ Cfr. Bordignon M., Brosio G., *Una via italiana al bicameralismo federale?* Articolo preparato per la conferenza del Mulino, Bologna, 29 aprile 2004.

²⁶ Si vedano a tal proposito le tesi di Buchanan e di Tullock. Cfr. Buchanan J., Tullock G., *The calculus of consensus*, Ann Arbor Paperbacks, Michigan UP, 1962, pag. 211 e ss.

²⁷ Cfr. Groseclose T., Snyder J., *Buying supermajorities*, in *American Political Science Review* 90, 1996, pag. 303 e ss.

²⁸ Cfr. Brennan G., Hamlin A., *Bicameralism and majoritarian equilibrium*, in *Public choice* 74, 1992, pag. 169 e ss.

²⁹ Ovviamente, questi vantaggi dipendono dalla distribuzione del potere legislativo tra le due camere: se le due camere hanno compiti totalmente separati il principio di efficienza non può realizzarsi, così come non ha applicazione la funzione politica, anche se vi sono maggioranze diverse tra le due camere. Cfr. Levmore S., *Bicameralism: when are two decisions better than one?*, in *International review of law and economy* 12, 1992, pag. 145 e ss.

integrare la rappresentanza, così da assicurare la contemporanea presenza di più correnti di opinioni eventualmente esistenti nel paese, colte in epoche diverse, evitando sia il predominio assoluto di una di esse e sia i mutamenti troppo bruschi delle direttive politiche, garantendo una certa stabilità nell'azione parlamentare nel senso di permettere alle nuove correnti politiche di affermarsi pienamente solo dopo aver conseguito un certo consolidamento nel paese. In questo si estrinseca il ruolo della seconda camera quale *chambre de réflexion*.

Non possono sottacersi infine quelle finalità di carattere puramente tecnico che si possono conseguire col bicameralismo e che si estrinsecano tanto nella possibilità di attribuire all'organo legislativo un maggior numero di competenze quanto nel perfezionamento dell'opera legislativa o ancora nell'utilità di raffreddare le passioni troppo accese che talora accompagnano le proposte di legge³⁰

Il secondo ordine di ragioni che giustifica l'attuale fortuna del modello bicamerale dell'organo legislativo è da ricondurre alla particolare struttura dei sistemi federali o decentralizzati, dove la duplice rappresentanza è funzionale al mantenimento dell'equilibrio tra i due ordini di poteri che coesistono³¹ ed in cui si assiste ad un'evoluzione della fisionomia del bicameralismo e dei motivi che lo sorreggono.

In particolare, nei sistemi federali iniziali - dove le due sfere, federale e statale, operavano separatamente e l'unico punto di tangenza erano i conflitti di competenza - la camera alta serviva per la rappresentanza dei territori che avevano *status* uguale nei confronti della federazione. Ciò implicava l'adozione integrale del principio di rappresentanza territoriale, come nella costituzione americana del 1787, e cioè un numero uguale per Stato di rappresentanti dei governi degli stessi (anche al fine di tutelare gli Stati più piccoli). L'evoluzione del sistema federale ha però determinato il crescere della c.d. interdipendenza competitiva, con la conseguenza che le diverse sfere entrano in concorrenza per le competenze ed i diversi livelli di governo si trovano ad operare simultaneamente in quasi tutte le aree³². Si amplifica allora l'utilità del bicameralismo e il ruolo della seconda camera si arricchisce ulteriormente, divenendo più specificamente organo di coordinamento delle politiche del centro con quelle della periferia, in modo da regolare la competizione verticale.

³⁰ Cfr. Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pag. 473 e ss.

³¹ Si considerino, tra i tanti, il caso della Svizzera e della Germania, oltre che degli Stati Uniti.

³² Cfr. Bordignon M., Brosio G., *Una via italiana al bicameralismo federale?*, op. cit.

In conclusione, il bicameralismo è un sistema diffuso nella realtà contemporanea. L'analisi della sua evoluzione dimostra che nel corso del tempo sono venute meno molte di quelle ragioni istituzionali, politiche e tecniche che ne avevano determinato l'affermazione, ma rimangono tuttora validi i motivi connessi all'assetto federale, nonché al ruolo di contrappeso (o contropotere) che la seconda camera può svolgere sia in un sistema presidenziale (come il Senato negli Stati Uniti) sia in un sistema parlamentare (come il *Bundesrat* nella Germania federale). È innegabile che oggi la diffusione del modello bicamerale è prevalentemente legata alla necessità di un compromesso rappresentativo tra una concezione unitaria ed una concezione policentrica (federale, regionalistica o comunque decentrata) della comunità politica³³, ormai indispensabile nel governo di società complesse sia strutturalmente, in relazione alla presenza di componenti territoriali, sia funzionalmente, per la rilevanza del procedimento di formazione di regole comuni. Certamente, proprio la complessità delle società democratiche moderne implica l'assenza di un unico modello di bicameralismo, ma sono sempre presenti i tratti distintivi e le finalità congenite legate alla qualità sostanziale della legislazione ed all'elevato grado di rappresentatività conseguibile.

³³ Cfr. Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Fondamenti di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2001, pag. 91 e ss.

CAPITOLO II

IL BICAMERALISMO IN ITALIA. DALLO STATUTO ALBERTINO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Le esperienze degli Stati pre-unitari.

La storia del bicameralismo italiano è necessariamente complessa, perché da un lato si lega alla faticosa evoluzione dell'assetto politico-istituzionale della penisola, frammentata in molteplici Stati ed influenzata da differenti culture locali; dall'altro, perché s'intreccia alle vicende internazionali i cui effetti si propagavano prepotentemente in tutt'Europa, condizionando irreversibilmente il corso degli eventi³⁴.

In Italia la tradizione bicamerale è precedente all'unificazione ed alla stessa affermazione del parlamentarismo inteso in senso moderno, essendo numerose le esperienze di assemblee articolate al loro interno in due organismi sviluppatesi sin dalla fine del XVIII secolo con il diffondersi degli ideali della Rivoluzione francese, collegate quasi sempre all'esigenza di orientare su basi democratiche e repubblicane i nascenti ordinamenti politici.

Già nel 1796 la Costituzione di Bologna affidava il potere legislativo a due distinte camere: il Consiglio Maggiore e il Consiglio Minore³⁵. In seguito alla fusione delle Repubbliche Cispadana e Cisalpina nel 1797, anche la nuova Costituzione imposta da Napoleone prevedeva un Parlamento strutturato in due camere – il Gran Consiglio e il Consiglio dei Seniori - i cui componenti (nel numero rispettivamente di 160 e 80) tuttavia non venivano eletti bensì designati (tutti) dallo stesso Napoleone. Altrettanto interessante, seppur di breve durata, il modello bicamerale che si affermò in Sicilia con

³⁴ Si pensi alla Rivoluzione francese, che diffuse in Italia una nuova tensione liberale e costituzionale, ovvero all'ascesa napoleonica, che impose in tutt'Europa un assetto autocratico. Cfr. Carnevale P., *Il Parlamento*, in Modugno F. (a cura di) *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 248.

³⁵ I rappresentanti, nel numero complessivo di 360, venivano eletti all'interno dei territori locali attraverso appositi comizi elettorali. Cfr. Mattioli R. (a cura di), *La Costituzione di Bologna del 1796*, Collezione di documenti, Centro culturale e ricreativo S. Cristoforo, Ozzano Dell'Emilia (Bo). Dopo l'istituzione di assemblee costituenti nelle città di Modena, Reggio, Bologna e Ferrara, il secondo congresso Cispadano, iniziato nel 1796, rappresentò la prima assemblea elettiva nazionale che scelse la soluzione bicamerale. Cfr. Carnevale, *op. cit.*

la Costituzione del 1812³⁶ che, ispirandosi alla tradizione costituzionale anglosassone, contemplava un Parlamento a struttura bicamerale, costituito da una “*Camera de’ Signori*” di nomina regia e da una “*Camera de’ Comuni*” eletta a suffragio ristretto.

Pur nella varietà delle soluzioni tecniche (mono o bicamerali), possono essere individuati tre prototipi connotanti i primi parlamenti italiani, tutti di ascendenza monarchica e di impostazione liberale moderata: quello di tradizione inglese (cui si ispirava la Costituzione siciliana del 1812 e che condizionò il successivo Parlamento subalpino); quello più democratico, rappresentato dalla Costituzione di Cadice del 1812³⁷; e quello più conservatore, ispirato alla *Charte* concessa nel 1814 dal re Luigi XVIII ai francesi³⁸. Questi primi timidi esperimenti istituzionali condussero nel corso

³⁶ La Costituzione siciliana fu quasi un prototipo del modello inglese, adattato alle esigenze locali. La Costituzione siciliana del 1812 venne adottata nel Regno di Sicilia in opposizione alla politica oppressiva e fiscalista del re Ferdinando I di Borbone e all'avanzata napoleonica. Le dodici basi o principi generali, dopo la loro approvazione da parte del Parlamento, furono sottoposte al re che, pur molto lontano dall'entusiasmo, fu costretto ad accettarle. La costituzione dunque fu approvata dal Parlamento (fu perciò votata e non ottriata, proprio come quella di Cadice). Essa prevedeva un potere legislativo attribuito a due camere, una dei Comuni (corrispondente all'ultimo Braccio, detto demaniale, eleggibile con voto censitario e palese) e l'altra dei Pari (dove si accorpavano primo e secondo Braccio, rispettivamente ecclesiastico e militare, e le cui cariche erano vitalizie); il potere esecutivo era in mano al re, mentre il potere giudiziario era affidato a togati indipendenti soltanto formalmente. Le camere erano convocate dal re, almeno una volta all'anno e le leggi da esse approvate erano suscettibili di veto da parte del monarca. Si trattava dunque di un costituzionalismo moderato, gradito persino ai baroni i quali, in opposizione al re, aspiravano ad un rinnovamento, seppur progressivo e non troppo brusco. Appena poté, tuttavia, il re evitò di applicarla: tornato a Napoli dopo la caduta di Gioacchino Murat, non convocò più il Parlamento siciliano e così, anche senza formale abrogazione, la Costituzione siciliana non venne più applicata per desuetudine. Cfr. Sciacca E., *La "Nazione Siciliana" nel linguaggio politico al momento della riforma costituzionale del 1812*, in Pii E. (a cura di), *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa. XVII-XIX secolo*, Firenze, 1992, pp. 363 e ss.

³⁷ Si trattava di uno delle primi casi in cui la Costituzione era stata votata e non soltanto ottriata (dal francese *octroyée*: concessa dal sovrano). Essa riconosceva una monarchia ereditaria, a cui veniva affidato il potere esecutivo e a cui veniva attribuita la nomina dei magistrati. Il Re esercitava il suo comando attraverso i c.d. segretari (ovvero ministri) il cui numero era fissato dalle *Cortes*, ma la cui scelta spettava al monarca: costoro, semplici esecutori del suo volere, erano coadiuvati da un consiglio di Stato, i cui membri venivano scelti dal re su proposta delle *Cortes*. Sempre al Re spettava il diritto di veto sulle leggi votate dalle *Cortes*. Tuttavia, la sovranità - come nella Costituzione francese del 1791 - risiedeva non più nel sovrano, ma nella nazione, intesa a quel tempo come gruppo di individui che condividono un destino politico comune per tradizione di vita associata, formatasi per una comunanza di fattori, tra cui lingua, territorio, religione, razza, consuetudini sociali e giuridiche.

Il sistema parlamentare, in cui si estrinsecava il potere legislativo, era unicamerale ed affidato alle c.d. *Cortes*. Queste sembravano risentire notevolmente della tradizione parlamentare di matrice medievale, con sessioni fisse ogni anno per tre mesi ed un sistema elettorale piramidale che saliva per tre gradi dalle parrocchie, ai distretti, alle province fino al Parlamento. L'elezione, benché a suffragio ristretto, era di tutti i membri delle *Cortes* (ogni due anni) all'interno delle quali non erano contemplati né nobiltà né clero. Cfr. Desideri A., *Storia e storiografia*, II, G. D'Anna, Firenze, pag. 453.

³⁷ La Costituzione francese del 1814 era una costituzione ottriata, concessa da Luigi XVIII, in cui si sanciva che il potere legislativo era esercito collettivamente dal Re, dalla camera dei Pari e dalla camera dei deputati. Cfr. Desideri A., *Storia e storiografia*, op. cit., pag. 379 e ss.

³⁸ La Costituzione francese del 1814 era una costituzione ottriata, concessa da Luigi XVIII, fratello del decapitato Luigi XVI, appena restaurato sul trono di Francia, in cui si sancisce che. il potere legislativo è

del XIX secolo al definitivo riconoscimento del Parlamento quale apparato indispensabile per contenere l'assolutismo monarchico: esso venne quindi a configurarsi come organo vitale anche nell'assetto conseguente al Congresso di Vienna, in cui tuttavia risultò rallentato nella sua operatività dalla restaurazione assolutistica, ma sicuramente rinnovato e rinvigorito nel suo ruolo istituzionale a seguito dei moti rivoluzionari del 1848, in conseguenza dei quali si accentuò la connotazione marcatamente democratica³⁹.

La suddivisione del potere legislativo in due organi distinti, per composizione ed attribuzioni, destinati ad esprimere interessi politici contrastanti si affermava quale tratto costante che assurgeva a principio generale di organizzazione costituzionale non solo nelle esperienze italiane, ma in tutte le Carte europee del periodo 1830-1849 e la istituzionalizzazione di una seconda camera conseguiva all'esigenza del sovrano di mantenere un controllo intenso sull'intero ordinamento, ma segnava altresì una tappa essenziale nel passaggio verso nuovi modelli di monarchia "rappresentativa".

2. Lo Statuto Albertino.

L'analisi seppur sintetica della genesi del bicameralismo italiano risulta una premessa indispensabile nel tratteggiare l'evoluzione delle istituzioni nazionali, considerato che l'impostazione congegnata agli albori dell'unità d'Italia si affermò (tranne la parentesi fascista) per circa un secolo fino alle soglie della Costituente e le tendenze e gli orientamenti coevi ad essa si riproposero nella stagione della Resistenza e della nascita del nuovo ordinamento repubblicano. Si tenta di fornire una lettura meno episodica delle vicende storiche ed istituzionali legate alla vita del Parlamento, utili a delinearne il ruolo e a spiegare le numerose proposte di riforma, in particolar modo della camera alta,

esercito collettivamente dal Re, dalla Camera dei Pari e dalla Camera dei deputati. Cfr. Desideri A., *Storia e storiografia, op. cit.*, pag. 379 e ss.

³⁹ Così in Toscana con lo Statuto del Granducato del 1848 e, ancor di più, a Roma, ove i moti rivoluzionari dettero vita all'Assemblea costituente della II Repubblica Romana del 1849, la quale (decretando tra l'altro la fine del potere temporale del Papa) risentì fortemente dell'influsso politico ed ideologico mazziniano, emancipandosi dalle connotazioni moderate emergenti dagli altri modelli monarchico-costituzionali. Cfr. Caracciolo A., *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1960, pag. 616; Marongiu A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età Moderna*, Giuffrè, Milano 1962, pag. 624; Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano. La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 6 e ss.

che da sempre hanno accompagnato il dibattito sull'organizzazione dei poteri dello Stato.

Con lo Statuto Albertino del 1848, emanato da Carlo Alberto nel regno di Sardegna, si compiva un passo determinante per la modifica della forma di governo e l'affermazione della monarchia costituzionale: tuttavia, i principi in esso proclamati, insieme alla nuova strutturazione del potere legislativo, condussero nel tempo al passaggio in via consuetudinaria verso la forma parlamentare.

La Carta fondamentale del Regno di Sardegna instaurava un sistema di tipo orleanista, cioè una monarchia costituzionale volta a garantire alla Casa Savoia l'appoggio dei patrioti liberali del tempo, consentendole di guidare la lotta degli italiani per il risorgimento della nazione e per la sua unità politica⁴⁰. Una soluzione di compromesso tra contrapposte esigenze in un periodo storico turbolento, in cui era evidente l'influenza delle Costituzioni francesi del 1814 e del 1830 e di quella belga del 1831, entrambe di chiara ascendenza anglosassone.

Lo Statuto Albertino promuoveva "larghe e forti istituzioni rappresentative"⁴¹, del tutto inedite rispetto alle esperienze degli Stati assoluti, congegnando un sistema bicamerale fondato su una camera elettiva, la Camera dei Deputati, e su un Senato composto da membri nominati a vita dal Re. Trattandosi di una costituzione "strappata più che ottriata", inevitabilmente le sue norme tendevano a garantire alla Corona un saldo controllo sull'ordinamento ed ampi poteri d'intervento nella politica estera ed interna: in questo disegno, il Senato era l'organo idoneo a sorreggere la monarchia (in quanto sua diretta emanazione) e a frenare impulsi e velleità provenienti dalla camera bassa⁴² e le ragioni poste alla base del bicameralismo si rintracciavano proprio nella

⁴⁰ Cfr. Sassi A., *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Giannini editore, Napoli, 1988, pag. 7 e ss.

⁴¹ Cfr. *Preambolo, Lo Statuto Albertino*, 1848. L'evoluzione dello Statuto fu molto travagliata, come emerge chiaramente dai verbali delle sedute del Consiglio di conferenza relative alla sua elaborazione. Infatti, solo pochi erano convinti sostenitori delle istituzioni rappresentative: tra i ministri si ricordano il marchese Cesare Alfieri, Thaon di Revel e Des Ambrois de Nevache; al di fuori della compagine governativa, vanno menzionati il conte Sclopis e il conte Gallina. Cfr., Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza ed., Roma-Bari, 2006, pag. 5. Cfr. altresì Zanichelli D. (a cura di), *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Dante Alighieri, Roma, 1898, pag. 7 e ss.

⁴² Così emerge dai verbali della seduta del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 nelle parole di Des Ambrois e di Borelli. In proposito cfr. Manno A., *La concessione dello Statuto. Notizie di fatto documentate raccolte dal barone Antonio Manno*, Nistri, Pisa, 1885, pag. 26 e ss.; Maranini G., *Le origini dello Statuto Albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926, pag. 54 e ss.; Jemolo A.C., Giannini M.S., *Lo Statuto albertino*, Sansoni, Firenze, 1946, pag. 43 e ss.

contrapposizione ideologica tra Senato - corpo nel quale si radunavano le primarie virtù e capacità del Regno, che rappresentava l'aristocrazia, il clero, l'alta burocrazia, l'esercito e le varie forze legate alla Corona⁴³ – e Camera dei Deputati – egemonizzata dalla borghesia liberale (che aveva imposto al re l'accettazione del patto costituzionale), di cui esprimeva e tutelava gli interessi.

Il sistema manteneva una posizione di indubbia centralità al sovrano, che governava attraverso i ministri riuniti nel Governo, dallo stesso nominati e revocati i quali dovevano necessariamente godere della sua “fiducia”. Inoltre, il sovrano si ingeriva direttamente nell'attività legislativa attraverso lo strumento della sanzione, che comportava la necessaria approvazione del re, accanto a quella delle due camere, per l'approvazione delle leggi, ovvero indirettamente, per mezzo dei senatori dallo stesso nominati a vita. Lo Statuto prevedeva poi una netta separazione tra Parlamento e Governo, ma ben presto s'instaurò tra i due organi dapprima un rapporto di collaborazione e in seguito un rapporto di controllo che consoliderà l'istituto della “fiducia”.

A seguito della progressiva annessione dei diversi Stati preunitari al Regno sabauda, questo accresceva i propri confini ed il sistema statutario e parlamentare subalpino venne esteso a tutta a tutta la nascente nazione (attraverso apposite approvazioni plebiscitarie), avviando quel processo di unificazione politica e nazionale – gradita alla monarchia sabauda ed ai ceti moderati – attuata con l'innesto in tutta la penisola del sistema istituzionale subalpino. Così, il 2 aprile 1860 si tenne la seduta del nuovo Parlamento, del quale facevano ormai parte anche i rappresentanti della Lombardia e dell'Italia centrale, presieduta dal Re Vittorio Emanuele II. A seguito della definitiva riunificazione nazionale, dopo la conquista del sud della penisola grazie alle imprese garibaldine ed alla capitolazione del Regno borbonico, le nuove elezioni politiche generali condussero alla proclamazione del Regno d'Italia nel marzo del 1861, con l'approvazione del disegno di legge governativo che riconosceva a Vittorio Emanuele II il titolo di Re d'Italia. La prima seduta inaugurale del Parlamento italiano portava già la data del 18 febbraio di quello stesso anno.

⁴³ Grazie al Senato il lavoro legislativo sarebbe stato più ragionato e ponderato proprio per l'intervento in sede di rappresentanza parlamentare di persone “*più elette seppur non elette*”, scelte nell'ambito delle ventuno categorie previste dallo statuto per la nomina dei senatori a vita (ai sensi dell'art. 33 dello Statuto Albertino). Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, op. cit, pag. 9.

E' acclarato il ruolo di abile stratega dell'unità politica della costituenda Italia svolto da Camillo Benso conte di Cavour: sin dalla sua ascesa alla Presidenza del Consiglio avviò una graduale trasformazione della forma di governo in senso parlamentare per via consuetudinaria. Collocandosi tra i moderati risorgimentali, Cavour individuava nel Parlamento il potere sovrano e costituente e, proprio richiamandosi al concetto di "onnipotenza parlamentare", voleva fare dello Statuto uno strumento per la modernizzazione del Regno ed un punto di riferimento per tutta la penisola⁴⁴.

Il favore verso una partizione del potere legislativo in due assemblee, una connotata dalla forza motrice dell'elemento democratico e l'altra caratterizzata dalla forza coordinatrice e moderatrice dell'elemento conservatore, si giustificava nell'ottica cavouriana con l'esigenza di garantire non una sterile ed immobile contrapposizione di poteri, ma un'azione progressiva e dinamica delle istituzioni politiche in una società in continuo mutamento⁴⁵.

Cavour favorì l'affermarsi del primato dell'Assemblea elettiva, servendosi sia dell'appoggio dell'amministrazione (da lui stesso sottoposta ad un maggiore controllo della Camera anziché del sovrano), sia del sostegno dell'opinione pubblica, che si esprimeva attraverso la stampa divenuta libera. In effetti, il processo di unificazione del Regno d'Italia coincise con la comparsa di un fenomeno definito come "bicameralismo zoppo", segnato da una progressiva preminenza della camera bassa su quella alta, sebbene lo Statuto – sulle orme della tradizione inglese – avesse posto le due camere in posizione di sostanziale parità (ad eccezione della priorità attribuita alla Camera dei Deputati in relazione al diritto d'iniziativa per le leggi d'imposizione di tributi e di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, ma accordando diritti eguali al Senato quanto all'esame ed al voto).

A fronte della preminenza della camera rappresentativa, sin dall'inizio si svelò la debolezza del Senato risultando un'istituzione lontana dalla volontà popolare, lacerata dalla divisione interna della nobiltà e dall'ostilità del clero verso la macchina statale, asservita ad altro potere dello Stato e strumentalizzata per mera strategia di governo. Emblematica era la prassi delle c.d. infornate, cioè l'aumento illimitato del numero di

⁴⁴ Per tale motivo la sua politica fu "essenzialmente italiana non piemontese". Cfr. Albicini C., *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, in *Rivista di diritto pubblico*, Bologna, 1889, I, pag. 1.

⁴⁵ Cfr. Pischetta C., Talamo G. (a cura di), *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, Centro Studi Piemontese, Torino, 1976, vol. III, pag. 1113 e ss.

senatori – dovuto all’assenza nello Statuto di un limite massimo nella composizione della camera alta – attraverso nomine periodiche⁴⁶; pertanto, il re e poi il Governo⁴⁷ si trovavano investiti di un potere permanente di spostare la maggioranza, così da annullare l’opposizione, e quindi l’indipendenza delle decisioni finali. Le c.d. infornate dei senatori servivano a modificare gli equilibri parlamentari a favore dei governi, rafforzando con le nuove nomine la maggioranza politico-parlamentare nella camera vitalizia: in questo modo, però esse condannavano i senatori ad essere “gli invalidi della Costituzione”⁴⁸, deboli sia di fronte al popolo presso cui non godevano di alcuna autorevolezza che dinanzi al re ed ai ministri che li avevano nominati, potendo questi variarne il numero e condizionarne le risoluzioni. Parimenti, tale prassi palesava non soltanto uno stretto rapporto tra Senato e Corona, che si traduceva in un evidente appoggio politico al Sovrano in specie nei momenti di crisi, ma trasformò nel tempo la camera alta in un organo di prerogativa governativa volto ad assicurare, anche in seguito all’evoluzione parlamentare della forma di governo, la supremazia del Governo sulla rappresentanza politica, e quindi sulla volontà popolare. Così facendo, il Parlamento controllava il Governo ma quest’ultimo, a sua volta, ne influenzava le scelte.

⁴⁶ Dopo il periodo subalpino e la prima fase del Regno italiano si verificò un vero e proprio deperimento istituzionale del Senato provocato da un’ipertrofia di nomine: nel 1848 i senatori erano 58, nel 1892 divennero 464; soltanto nel periodo che va dal 29 febbraio 1860 al 31 dicembre 1861 furono nominati ben 133 senatori. Molti di questi provenivano dalle regioni meridionali, nel tentativo di stabilizzare il giovane stato italiano attraverso l’integrazione delle classi dirigenti meridionali. Tuttavia, la scarsa partecipazione all’attività parlamentare (benché elevata nel periodo subalpino) con punte fino al solo 30% (con il picco minimo del 19% nel corso della Destra storica) offuscava il prestigio e l’autorevolezza decisionale del Senato. Cfr. Lampertico F., *Lo Statuto e il Senato. Studio*, Roma, 1886, pag. 117; Cannarsa S., *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Scarano, Roma, 1954, pag. 9; Labriola S., *Storia della Costituzione italiana*, E.S.I., Napoli, 1995, pag. 38; Colombo P., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pag. 251.

⁴⁷ Per la nomina dei senatori era richiesto un decreto regio controfirmato dal ministro dell’Interno e, dopo il decreto Zanardelli del 14 novembre 1901, dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. La procedura di nomina dei senatori ha portato all’elaborazione della teoria dell’atto complesso, stante la partecipazione attiva del Governo attraverso le proposte di nomina dei senatori e la controfirma del decreto di nomina del Re: una collaborazione necessaria tra il Re col suo potere coordinante svolto in tutte le principali funzioni dello Stato, l’Assemblea elettiva ed il Governo nel tentativo di garantire un equilibrio tra i diversi centri di autorità. Cfr. Brondi V., *L’atto complesso nel diritto pubblico*, in Barsanti P. et al. (a cura di), *Studi giuridici dedicati e offerti a Francesco Schupfer nel xxxv anno del suo insegnamento*, Reale Accademia delle Scienze, Torino, 1898, pag. 553 e ss.; Arcoleo G., *Opere, Diritto costituzionale*, Napoli, 1907, vol. III, pag. 128 e ss..

⁴⁸ L’espressione fu coniata da Palma L. in *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Tip. franco-italiana, Firenze, 1877-1880, pag. 265.

3. Le proposte di riforma a cavallo dei due secoli.

Queste brevi note, da cui emerge un bicameralismo solo formalmente paritario, essendo evidente il sostanziale divario tra la funzione attribuita al Senato e quella effettivamente svolta, consentono di meglio interpretare le numerose proposte di riforma del Parlamento, e in specie del Senato, espresse già dal 1848 negli ambienti politici, in quelli senatoriali e nella pubblicistica subalpina, nel tentativo di avviare un meccanismo dinamico volto a consentire un “moto continuo” delle istituzioni⁴⁹.

Gli accadimenti storici degli ultimi decenni del XIX secolo condizionarono inevitabilmente il sistema politico-istituzionale del Paese e quindi le ideologie tendenti ad una riforma del Senato. Il progressivo avvento della società di massa e della Sinistra aveva consolidato un nuovo blocco di potere in cui, alla tradizionale coalizione di interessi terrieri e commerciali-bancari, andavano via via aggiungendosi le categorie degli industriali, dell'aristocrazia finanziaria, della borghesia clientelare del Meridione e soprattutto i ceti popolari: la nuova coalizione governativa che dominava la camera bassa si trovava pertanto a confliggere con un Senato conservatore ed antidemocratico e a ricorrere in modo sempre più massiccio a continue infornate per creare anche nella camera alta una maggioranza meno ostile⁵⁰. In sostanza, le numerose proposte di riforma del Senato provenienti tanto dalla borghesia liberale che dai conservatori nonché dalle correnti di sinistra⁵¹, volte ad affermare un bicameralismo pieno attraverso

⁴⁹ In tal senso si era espresso lo stesso Cavour che congegnava il Senato non come forza di mera resistenza, ma quale elemento moderatore nei confronti dell'Assemblea popolare che rappresentava invece l'elemento acceleratore; proprio per questo proponeva l'introduzione del sistema elettivo. Cfr., Benso C., conte di Cavour, *La riforma del Senato*, ne “*Il Risorgimento*”, 27 maggio 1848, pag. 130 e ss.

⁵⁰ Cfr. Aimò P., *Bicameralismo e Regioni*, Edizioni di comunità, Milano, 1977, pag. 35 e ss.

⁵¹ Si erano dimostrati favorevoli a metodi di (parziale o totale) designazione popolare tra i conservatori Gino Capponi, tra i giuristi Enrico Pessina e Domenico Carutti, nonché i senatori Augusto De Gori e Ercole Vidari, auspicando in molti casi un sistema elettivo basato su assemblee provinciali. Cfr. Carutti D., *Dei principii del Governo libero*, Torino, 1852, (ristampa ed. Leonardo, Milano, 1946) pag. 215; Vidari E., *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia*, in “*Archivio giuridico*”, 1872, X, pag. 5. Di particolare interesse la proposta di Vito D'Ondes Reggìo, esponente dei cattolici moderati che – ispirandosi alla federazione americana - per la prima volta elaborò una riforma del Senato in funzione delle istituende Regioni. Cfr. D'Ondes Reggìo V., *Introduzione ai Principi delle umane società. Opera da servire di Prolegomeni al commento dello Statuto sardo*, Tipografia del commercio, Genova, 1857, pag. 284. Nel senso di un collegamento col tema del regionalismo e della rappresentanza territoriale, anche il Guarnieri che teorizzava la creazione di enti territoriali vasti sulla cui base si sarebbe dovuto comporre il Senato al fine di consolidare il suo potere moderatore ed assicurare un'assetto finanziario ed amministrativo stabile. Cfr. Guarnieri A., *Il Senato d'Italia. Parole di un senatore*, Palermo, 1886, pag. 43. Nel periodo post-unitario, si erano espressi a favore di una composizione mista (in parte nominata dal Re e in parte eletta) del Senato, oltre a Palma, anche Castagnola, Alvisi, Sonnino, Martelli, proponendo talora un sistema di elezione a doppio grado e comunque estendendo il novero delle categorie cui attingere per le nomine senatoriali. Cfr. Palma L., *Del potere elettorale negli Stati liberi*,

l'introduzione del metodo elettivo anche per la camera alta, subivano una battuta d'arresto per le logiche politiche che, indotte dagli avvenimenti contingenti, conducevano a privilegiare comunque la strada dell'ingerenza diretta con le c.d. infornate di esponenti validi e fidati, mantenendo al Senato un ruolo strumentale alle strategie di governo⁵².

Di indubbio rilievo fu l'estensione del suffragio elettorale del 1882, che segnò l'inizio di un regime parlamentare (formalmente) più democratico e in grado di spezzare quell'omogeneità tra eletti ed elettori che aveva connotato i governi della Destra e della Sinistra: si aggravava tuttavia lo sbilanciamento tra la camera bassa più marcatamente progressista ed un Senato retrivo e filomonarchico.

Queste tensioni continuavano ad animare il dibattito sulle istituzioni durante il periodo di crisi dello Stato liberale di fine Ottocento e nei primi anni del Novecento, mentre i tentativi di riforma del Parlamento trovavano nuova linfa anche grazie alla discussione sulla tradizionale separazione dei poteri alla luce della molteplicità delle forze sociali e politiche emergenti ed al riconoscimento della rappresentanza degli interessi come elemento cardine del rapporto eletti - elettori, e quindi della stessa rappresentanza politica. In tale prospettiva il Senato si configurava come luogo di rappresentanza degli interessi nazionali, con l'alto compito di tutelare "i fini supremi e gli interessi permanenti dello Stato"⁵³ e la sua rivisitazione non rappresentava un problema isolato e di esclusivo rilievo tecnico-istituzionale, ma si collocava all'interno di una più vasta ristrutturazione della società civile e dell'ordinamento dello Stato che faceva perno sulla collaborazione organica delle diverse classi sociali.

Treves, Milano, 1869, pag. 12 e ss.; Castagnola S., *La riforma del Senato italiano*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1885, pag. 46 e ss.; Sonnino S., *Del governo rappresentativo in Italia*, Botta, Roma, 1872, pag. 5 e ss.; Martelli P., *L'allargamento del suffragio e l'avvenire del Senato*, in "La rassegna nazionale", 1881, pag. 536.

⁵² Si consideri che Depretis e Crispi, pur dichiarandosi più volte favorevoli al metodo elettivo, non avviarono alcuna riforma in tal senso durante i rispettivi governi. Cfr. Arangio-Ruiz G., *Storia Costituzionale del Regno d'Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1898, pag. 421 e ss.; Lampertico F., *op. cit.*, pag. 230.

⁵³ Cfr. Malvezzi Campeggi A., *La costituzione del Senato*, Desclee, Lefebvre & co., Roma, 1898, pag. 16 e ss. L'Autore, esponente dei cattolici moderati di fine secolo, proponeva una riforma che s'inquadrava in un rinnovato ordinamento "cristiano" dello Stato, in cui era evidente quell'ideologia corporativa tipica del nascente movimento cattolico e che rimarrà uno dei punti fermi nella dottrina sociale dei partiti di ispirazione cattolica. Egli configurava, accanto alla camera bassa (composta dai rappresentanti delle classi, associazioni e corporazioni popolari), una camera alta di tipo misto formata dai rappresentanti degli enti locali (Regioni, Province, Comuni), dalle organizzazioni delle classi superiori (ordini professionali, associazioni industriali...) e da alti esponenti delle gerarchie ecclesiastiche.

Di certo, nell'elaborazione della pubblicistica italiana era ormai acquisita l'idea di un chiaro collegamento con le realtà locali del Paese, soprattutto alla luce delle teorizzazioni sulla rappresentanza politico-parlamentare e sul ruolo del bicameralismo finalizzato a consentire una rappresentanza organica dei reali interessi dell'Italia, in un ottica pluralista ed integrazionista. Il meccanismo che si andava delineando individuava nelle assemblee locali (in particolare nei consigli provinciali o in prospettiva regionali) le vedette "poste dovunque incaricate di constatare quello che avviene in tutti i punti del territorio per avvertire i membri della camera alta"⁵⁴, consacrando a quest'ultima un rinvigorito ruolo di "camera moderatrice", espressione dei vari interessi locali, sociali e professionali.

Pertanto, pur nell'eterogeneità delle soluzioni proposte, e a fronte di correnti contrarie ad una modifica della camera bassa⁵⁵, le direttrici lungo cui si snodarono i tentativi di riforma del Senato nel dibattito sviluppatosi nei primi anni del XX secolo involgevano tanto l'introduzione del metodo elettivo per l'individuazione anche parziale dei senatori, che il collegamento con collegi elettorali locali (anche attraverso il temperamento del doppio grado e della ripartizione per province o future regioni), nonché la consacrazione

⁵⁴ L'idea di una rappresentanza di tipo territoriale ha radici lontane e fu proposta per la prima volta da Luigi Palma nell'ambito della Commissione Saredo del giugno 1894, nominata allo scopo di elaborare proposte di riforma del Senato sabauda. Palma – che aveva subito l'influenza di Tocqueville e della sua *Democrazia in America* – elaborò un progetto di seconda camera eletta a suffragio censitario su base provinciale, così da tentare di creare un rapporto di tipo rappresentativo tra Senato e amministrazioni locali, nella convinzione che tale collegamento avrebbe allargato l'elettorato e democratizzato la composizione della seconda camera. Di avviso diverso era invece Brunialti, che era favorevole alla modifica del Senato per consentire una rappresentanza professionale o corporativa. Cfr. Palma L., *Del potere elettorale degli Stati liberi*, op. cit., pag. 85 e ss; nonché Brunialti A., *Il diritto costituzionale e la politica*, vol. I, Utet, Torino, 1896, pag. 660 e ss.

⁵⁵ Posizioni contrarie ad una riforma del Senato vennero espresse dai senatori Rossi, Carafia d'Andria e Foà nel timore che altrimenti potessero andare annullate le sue peculiarità istituzionali, divenendo un inutile doppione della Camera bassa, col rischio aggiuntivo di agitazioni politiche al suo interno ed antagonismi di classe. In tal senso, si era espresso anche Gaetano Mosca, che – pur auspicando un Senato connotato dagli "elementi più colti ed indipendenti della nazione" (rappresentanti dei laureati, dei commercianti, della piccola borghesia, dei professori universitari...) - si dichiarava favorevole solo a modifiche di carattere secondario volte a rendere "l'azione del Senato più energica ed attiva": escludendo ogni metodo elettivo, Mosca proponeva da un lato la distinzione tra senatori attivi e non attivi (questi ultimi erano quelli che non partecipavano alle sedute per tre anni e così, pur conservando le prerogative personali, avrebbero perso il diritto di presenziare alle sedute e di votare), dall'altro la fissazione di un numero massimo di senatori. Cfr. Mosca G., *La riforma del Senato italiano*, in "Rivista di diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia", 1910, I, pag. 564.

del sistema delle “categorie” cui attingere nell’attribuzione dei seggi senatoriali per garantire l’eterogeneità nella rappresentanza degli interessi⁵⁶.

4. Il ventennio fascista.

Già all’inizio del XX secolo le associazioni operaie ed i sindacati dei lavoratori avevano assunto un’immediata rilevanza politica per la loro dimensione e struttura organizzativa, nonché per l’ampiezza degli scopi perseguiti, contribuendo a mettere in crisi la concezione liberale della rappresentanza politica in nome della “naturalità” degli interessi e del riconoscimento delle loro rappresentanze. Ciò spiegava la necessità di un ripensamento sull’assetto politico-istituzionale dello Stato e l’opportunità del riconoscimento del carattere rappresentativo delle organizzazioni d’interesse⁵⁷.

Se è vero che sussiste un preciso rapporto di causa-effetto tra guerra e riforme costituzionali⁵⁸, tuttavia in Italia la prima guerra mondiale aveva *prima facie* raffreddato temporaneamente il dibattito dottrinario sulla riforma del Senato (proprio a seguito delle contingenze belliche), ma aveva segnato al contempo un profondo mutamento degli equilibri della società e delle istituzioni politiche nel complesso che imponeva una riflessione più ampia su temi generali: il mondo liberal-borghese sorto con il Risorgimento, se prima era stato criticato perché ritenuto inadeguato, ora veniva contestato apertamente e in modo radicale e le classi popolari, che avevano maggiormente sopportato i disagi e le fatiche del conflitto bellico, avanzavano una serie di rivendicazioni per mutare il volto dell’Italia liberale. Inoltre, la nascita del partito popolare⁵⁹, il rafforzamento di quello socialista e l’introduzione del sistema elettorale proporzionale per l’elezione della camera bassa avevano prodotto effetti dirompenti su

⁵⁶ Cfr. Sassi A., *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, op. cit., pag. 31 e ss.; cfr. altresì Caristia C., *La mancata riforma, idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Bocca, Torino, 1911, pag. 112 e ss.

⁵⁷ Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, op. cit., pag. 32 e 33.

⁵⁸ Così osservava Francesco Ruffini nel discorso tenuto per l’inaugurazione degli studi nella Regia Università di Torino il 24 novembre 1919: cfr. Ruffini F., *Guerra e riforme costituzionali*, Paravia, Torino, 1920, pag. 5 e ss.

⁵⁹ Il partito popolare italiano, ispirato alla dottrina sociale della Chiesa, fu fondato il 18 gennaio 1919 da Luigi Sturzo, insieme a Giovanni Bertini, Giovanni Longinotti, Angelo Mauri, Remo Vigorelli e Giulio Rodinò.

un sistema politico che faceva perno su mutevoli maggioranze assembleari e sulla concezione clientelare e particolaristica del mandato parlamentare

Dalla congerie di forze diverse e di aspirazioni confuse e talora contraddittorie, si rafforzava in quegli anni - all'interno di un generale movimento per la riforma dell'ordinamento costituzionale - il principio della rappresentanza organica o degli interessi quale possibile risposta alla crisi delle istituzioni liberali che la guerra aveva contribuito a peggiorare⁶⁰. Tuttavia, le proposte del dopoguerra non portarono ad alcuna modifica nella composizione o nel funzionamento della camera alta, non risultando sufficiente introdurre la rappresentanza degli interessi (come auspicato da cattolici e nazionalisti) per porre rimedio alla crisi ormai profonda e irreversibile dell'intero Stato liberale. Anche il progetto rivoluzionario perseguito negli anni Venti da una parte del movimento operaio non risultava efficace e convincente e le classi dominanti - che non avevano accettato del tutto l'integrazione delle forze popolari nello Stato democratico-borghese e che per ciò stesso non erano state in grado di rafforzare le istituzioni parlamentari attraverso l'integrazione della rappresentanza generale con la rappresentanza territoriale e con la rappresentanza degli interessi - tentarono con il fascismo la carta della contrapposizione netta⁶¹.

A fronte della disordinata ma autentica aspirazione delle masse popolari ad un rinnovamento democratico, la borghesia (o meglio, la sua ala più conservatrice),

⁶⁰ In tal senso, si erano espressi sia i cattolici che i nazionalisti. Emblematiche le parole di don Luigi Sturzo, secondo il quale l'Assemblea popolare avrebbe dovuto essere integrata da un'altra camera non più emanazione arbitraria del potere esecutivo ma "legittima e diretta rappresentanza organica dei corpi accademici, degli organismi statali (magistratura, università, corpi diplomatici, Consiglio di Stato), dei corpi amministrativi (Regioni, Province e Comuni), dei corpi sindacali (datori di lavoro ed operai)": cfr. Sturzo L., *Crisi e rinnovamento dello Stato* (discorso tenuto a Firenze il 18 gennaio 1922), in *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923. Cfr. altresì Ambrosini G., *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamenti politici*, ARE, Roma, 1925, pag.123 e ss. Tra i nazionalisti è opportuno segnalare l'analoga posizione di Alfredo Rocco che, al secondo convegno del movimento fascista tenutosi nel 1919, si dichiarava a favore di una limitazione del potere della Camera dei deputati (in cui si esercita il "dominio dei più furbi e demagoghi professionali"), ritenendo al contrario opportuna la creazione di un Senato che riunisse "tutte le forze vive della Nazione", rappresentandone "i corpi professionali, i sindacati, i Comuni, gli enti locali". Cfr. per un'attenta analisi delle posizioni dell'Autore Pergolesi F., *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Athenaeum, Roma, 1923, pag. 115 e ss. Di contro, la sinistra italiana, vicina a soluzioni diverse da quelle corporative, propugnava l'istituzione di una Repubblica parlamentare basata su una sola Camera da eleggere col metodo proporzionale: cfr. *Per la pace e pel dopo-guerra. Le rivendicazioni immediate del partito socialista*, in "Avanti!", 5 maggio 1917. Anche i repubblicani erano a favore del monocameralismo: si veda *Partito Repubblicano italiano, Relazione della Commissione esecutiva al Convegno Nazionale sull'azione del partito nell'attuale momento politico*, Roma, 1918, riportato in De Felice R., *Mussolini il rivoluzionario*, Einaudi, Torino, 1965, pag. 442.

⁶¹ Cfr. Tranfaglia N., *Sulla crisi dello Stato liberale in Europa. Un'ipotesi di lavoro.*, in *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Franco Angeli, Milano, 1973, pag. 28.

legando al proprio gioco i ceti piccolo-borghesi, preferiva optare per una soluzione autoritaria ed antidemocratica. Il fragile equilibrio ed i compromessi sottesi al sistema parlamentare venivano incrinati a seguito della necessaria evoluzione in senso democratico: la costruzione borghese del parlamentarismo non reggeva a fronte dell'irrompere sulla scena delle masse popolari, la cui carica destabilizzante veniva ad involgere in modo simmetrico anche la borghesia, che reagiva alla dinamicità di certi movimenti operai staccandosi essa stessa dal parlamentarismo per volgersi verso mezzi più efficaci di tutela dei propri interessi.

Sul piano tecnico delle istituzioni, va registrato che il fascismo non sosteneva programmi o indirizzi concreti per una trasformazione dell'ordinamento statale. Ne costituisce una prova la mancata riforma del Senato – benché fosse sempre vivo in dottrina il dibattito sulla sua riforma⁶² – ed anzi la sterzata a destra e la politica reazionaria di Mussolini rendevano politicamente superato il tema della ristrutturazione della camera alta, mentre semmai ne veniva saggiata la funzionalità al regime, stante il largo uso di “infornate” di uomini fidati che garantiva l'allineamento di molti senatori alle direttive del Governo. Accantonata l'ipotesi di riforma del Senato, emergeva invece una forte tendenza al ridimensionamento della camera elettiva contestandone anzitutto la composizione⁶³ fino ad arrivare alla sua soppressione ed all'istituzione in sua vece della Camera dei fasci e delle corporazioni, con il conseguente accentramento del potere

⁶² La discussione sulla seconda camera, pur non trovando uno sbocco in alcun progetto di riforma, era tuttavia fiorente anche durante il periodo fascista, riprendendo proposte elaborate nei periodi precedenti. L'idea, ad esempio, di puntare, oltre che su un Parlamento nazionale aristocratico e composto da pochi membri, su una serie di Parlamenti tecnici e regionali, era stata già proposta da Sergio Panunzio sulla rivista “Il Rinnovamento” nel 1919: in poco tempo la tesi della doppia rappresentanza - una politica e l'altra tecnica e legata al proprio lavoro – conquistò molti studiosi e l'idea che il Senato fosse legato alla produzione, alla società civile ed al settore del lavoro guadagnò consensi anche nel mondo sindacale. Panunzio e poi Lanzillo, promuovevano l'idea di una rappresentanza dei corpi professionali, ma soprattutto stava loro a cuore che il Senato fosse eletto a suffragio indiretto, in modo che il territorio, gli interessi e il tessuto sociale ad esso collegato fossero parte integrante della seconda camera. Cfr. Panunzio S., *Un programma d'azione*, in *Il Rinnovamento*, 15 marzo 1919; Lanzillo A., *Rappresentanza integrale*, in *Il popolo d'Italia*, 23 maggio 1919.

⁶³ Già nel 1923 il partito fascista, con l'appoggio della vecchia classe dirigente liberale, aveva portato all'approvazione della c.d. legge Acerbo (l. n° 2444 del 1923), che riservava i 2/3 dei seggi della Camera elettiva alla lista che avesse conseguito la maggioranza con una percentuale superiore al 25% dei voti: con questo sproporzionato premio elettorale si voleva creare una solida maggioranza fascista nella Camera dei Deputati, riducendo così la presenza delle forze di opposizione. Con la legge elettorale del 17 maggio 1928 poi si avviava la trasformazione dello Stato in senso corporativo, attraverso una sorta di compromesso tra i sostenitori della rappresentanza politica ed i fautori della rappresentanza degli interessi: la legge attribuiva al Gran Consiglio del fascismo (organo di governo) la funzione di formare una lista di quattrocento candidati designati dalle confederazioni sindacali riconosciute a livello nazionale e dagli enti morali ed associazioni di rilievo nazionale con scopi culturali, educativi, di assistenza e propaganda; in tal modo, gli elettori avrebbero potuto esprimere una preferenza solo su quest'unica lista.

legislativo nel Governo. Dalla cancellazione del sistema proporzionale alla soppressione della Camera dei Deputati fino alla concentrazione del potere nelle mani del Capo del Governo⁶⁴, il filo conduttore era segnato dall'interruzione di quel circuito che in uno Stato democratico lega la rappresentanza politica all'esercizio della sovranità, con l'effetto che il principio elettivo, la rappresentatività e il mandato elettorale non venivano più interpretati quali elementi costitutivi della rappresentanza; si teorizzava piuttosto una rappresentanza istituzionale in base alla quale lo Stato-persona, il Governo e gli organi dello Stato agiscono sempre in nome della Nazione e si svuotava la categoria della rappresentanza generale in nome della rappresentanza degli interessi, aderendo al principio dell'unità del potere contro il principio della separazione.

Nel complesso, se il dibattito sulla modifica dell'istituto della rappresentanza aveva investito in pieno la camera elettiva, ridimensionandone – se non svuotandone – il significato politico in nome della rappresentanza degli interessi, non così poteva affermarsi con riferimento al Senato, che nell'ottica fascista rimaneva estraneo al tema dell'integrazione tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, seppur fosse stato pienamente investito dalla fascistizzazione dello Stato⁶⁵ (come testimoniato dalle numerosissime nomine). Tuttavia, occorre dar conto di una parte della storiografia che rivendica una certa indipendenza della camera alta anche durante il ventennio fascista, in virtù di quel legame genetico alla Corona che riaffiora soprattutto nei momenti di crisi istituzionale: ne sarebbe testimonianza l'intervento di Gaetano Mosca nel 1925 contro il disegno di legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, l'attacco ai Patti lateranensi sferrato da Benedetto Croce nel 1929, le vivaci

⁶⁴ Si era affermato un vero e proprio “regime del Capo del Governo”, secondo la definizione già formulata nei primi anni Trenta da Panunzio, Mortati, De Francesco e poi accolta qualche anno dopo da Santi Romano. Cfr. Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1940. In sostanza, con la legge n° 2263 del 1925, il sistema parlamentare cessava di esistere, perché veniva abolito l'istituto della fiducia, sottraendo sostanzialmente alle camere ogni funzione politica e legislativa, sebbene la trasformazione della Camera in organo non elettivo si sarebbe verificata solo nel 1939. Cfr. Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, op. cit., pag. 8.

⁶⁵ Cfr. Sicardi S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, vol. XVII, *Il Parlamento*, Torino, 2002, pag. 282. Cfr. altresì Gentile E., *Il totalitarismo alla conquista della camera alta*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002, pag. 3.

discussioni svoltesi a Palazzo Madama già prima del 1943 e che sono considerate la causa non ultima del crollo finale del regime⁶⁶.

L'istituzione parlamentare era stata mortificata durante il regime fascista e sostanzialmente neutralizzata nelle sue precipue funzioni legislativa e di controllo dell'Esecutivo⁶⁷ attraverso lo stravolgimento della camera bassa e l'immobilismo della camera alta, in conseguenza dell'antidemocratico circuito di potere realizzatosi tra lo Stato con il suo Capo ed il partito (attraverso il raccordo del Gran Consiglio). Il Parlamento cedeva a fronte del collasso di tutte le istituzioni negli ultimi anni del regime e nel periodo bellico, ma la tensione verso una dimensione rappresentativa del potere legislativo era ormai connaturata alla storia delle istituzioni italiane e si sarebbe riproposta in tutta la sua valenza politica al momento dell'edificazione della Repubblica.

5. La scelta del bicameralismo nell'Assemblea costituente.

5.1 Il compromesso bicamerale.

Caduto il fascismo e conclusasi la disastrosa esperienza bellica, il dibattito teorico e politico si concentrò sulla fondazione del nuovo Stato democratico di diritto, i cui tratti connotanti venivano concordemente rintracciati nella valorizzazione del pluralismo, nella necessaria rappresentanza degli interessi politici⁶⁸ e nel ruolo di raccordo tra società ed istituzioni svolto dai partiti politici. La stretta relazione tra rappresentanza politica e rappresentatività avrebbe favorito l'equilibrio politico e la ricerca del compromesso istituzionale tra forze politiche ideologicamente molto diverse. Ciò si rifletteva sulla scelta unanimemente condivisa di adottare una forma di governo parlamentare⁶⁹.

⁶⁶ Cfr. Acquarone A., *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965, pag. 3; Cortesi L., *Mussolini ed il fascismo alla vigilia del crollo*, in *Quaderni di cooperazione e società*, II, Roma, 1975, pag. 16 e ss.

⁶⁷ Cfr. Perfetti F., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Bonacci, Roma, 1991, pag. 7-49 e 131-144. Cfr. altresì Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in Acquarone A., Vernassa M. (a cura di), *Il regime fascista*, Il Mulino, Bologna, 1974, pag. 54 e ss.

⁶⁸ Cfr. Mortati F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, vol. I, pag. 423.

⁶⁹ Secondo il Ambrosini (DC), nella situazione contingente non sarebbe stato possibile ipotizzare per l'Italia né una forma di presidenzialismo nord-americana o di *premiership* anglosassone (come caldeggiato dagli azionisti), né una forma di governo di direttorio, in quanto – a suo avviso – stante la molteplicità dei partiti italiani e l'applicazione del sistema proporzionale, non sarebbe mai emerso un tipo di governo unitario; secondo il giurista, il sistema parlamentare avrebbe favorito un "Parlamento di partiti" e da qui si sarebbe proceduto verso un "Governo di partiti" e quindi verso la formula dei "governi

La riflessione fu più vivace riguardo alla scelta di dividere il potere legislativo tra due Camere con medesimi poteri e funzioni. Infatti, non vi era alcuna concordanza di opinioni tra le forze politiche prima e in seno all'Assemblea Costituente poi circa il ruolo da attribuire alla seconda camera nell'ambito del nascente ordinamento democratico, e diverse furono le soluzioni prospettate, sebbene tutte orientate a dare concretezza alla riaffermata centralità dell'istituzione parlamentare nell'intento di realizzare un sistema politico pluralistico in cui potessero trovare coesione le rappresentanze dei partiti con quelle sociali e territoriali.

Se gran parte delle sinistre (comunisti, socialisti e alcuni azionisti⁷⁰) optava per il monocameralismo, sull'assunto che la radice della sovranità è unica e unica deve esserne la rappresentanza presso le istituzioni, gli altri partiti erano favorevoli al mantenimento del sistema bicamerale, seppur con funzioni e finalità diverse: i democristiani ed i liberali⁷¹ guardavano ad una seconda camera in cui fossero rappresentati gli interessi delle diverse categorie (economiche, culturali....) mentre i

di coalizione". L'intervento di Ambrosini si tenne nella seduta del 4 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione, subito dopo le relazioni di Mortati (DC) e di Conti (PRI) sulla forma di governo. Cfr. Antonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, pag. 126. Cfr. altresì Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrato con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Casa editrice Colombo, Roma, 1969, pag. 175 e ss.

⁷⁰ I socialisti erano divisi su diversi aspetti della riforma statale: la linea prevalente era contraria al bicameralismo, sebbene venisse riconosciuta l'esigenza di un apporto tecnico nel procedimento legislativo attraverso l'istituzione di una seconda camera "tecnica" o di più organi consultivi da porre accanto (ma non allo stesso livello) dell'unica camera rappresentativa. In tal senso, si veda la posizione, tra gli altri, di Massimo Severo Giannini; cfr. Giannini M. S., *Lo Stato democratico repubblicano*, "Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti", 11 aprile 1946, pag 1 e ss. Anche il PCI ed il Partito d'azione non dettavano indicazioni specifiche sui temi costituzionali, essendo più vivamente interessati ai temi delle riforme economiche e sociali: tuttavia, dall'originaria ostilità verso il bicameralismo passarono a posizioni meno intransigenti in base a valutazioni di opportunità tecnica e pratica, ponendo però la condizione che fosse sempre garantito il carattere rappresentativo della seconda Camera. In tal senso, si era espresso Vezio Crisafulli; cfr. Crisafulli V., *Per una Costituzione democratica*, "Rinascita", 1946, 7, pag. 143 e ss.

⁷¹ Pur nella diversità di atteggiamenti, i liberali – coerentemente con la propria natura conservatrice - si orientarono verso una seconda Camera legata alla rappresentanza degli interessi economici ed istituzionali (categorie del lavoro e della cultura, oltre che personalità di elevate competenze e provata esperienza), con una funzione di freno ed equilibrio rispetto all'esplicazione diretta della sovranità popolare. Si veda al riguardo la posizione di Luigi Einaudi e di Benedetto Croce. I democristiani, volgendo l'attenzione alle strutture della società civile (famiglia, Chiesa, enti locali, sindacati, ordini professionali) su cui volevano edificato il nuovo ordinamento statale e in linea con i principi del solidarismo cristiano e della dottrina sociale della Chiesa, approdarono ad una concezione organica e corporativa della democrazia rappresentativa che si esplicava, tra l'altro, nella configurazione di una seconda Camera a composizione mista quale espressione sia della rappresentanza territoriale sia soprattutto della rappresentanza istituzionale degli interessi di categoria, che fosse quindi funzionale alla collaborazione tra le diverse forze sociali. Cfr. Mortati C., *Mozione sulla riforma costituzionale dello Stato*, "Politica d'Oggi", 1946, pag. 13 e ss; cfr. altresì Ambrosini G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Athenaeum, Roma, 1945, pag. 129.

repubblicani e gli altri partiti laici (come il Gruppo autonomistico) teorizzavano una seconda camera rappresentativa delle Regioni⁷².

Nelle intenzioni dichiarate, la scelta del sistema bicamerale avrebbe risposto all'esigenza di ottenere una maggiore ponderazione nell'elaborazione delle leggi ed un più efficace esercizio di talune funzioni di controllo (gestione finanziaria, relazioni internazionali....) da parte del Parlamento. In tal senso, Costantino Mortati nella sua relazione sul potere legislativo individuava le tre esigenze giustificative della struttura bicefala del Parlamento, sintetizzandole nella necessità di moderare e controllare l'operato della Camera dei Deputati (il Senato quale "camera di riflessione"), di integrare la rappresentanza "politica" con la rappresentanza "economica e culturale" e di selezionare i più capaci e competenti⁷³. Tuttavia, dall'analisi dei lavori preparatori in sede di Assemblea costituente (e ancor prima nelle sottocommissioni investite della questione istituzionale) si evince chiaramente che forma e natura del bicameralismo italiano si concretizzarono non già come il risultato di un progetto complessivo ed omogeneo teso a realizzare un assetto organizzativo e funzionale razionale, definito e condiviso, ma come la somma di numerosi e talvolta eclatanti compromessi tra partiti, "strappati" da ciascuna forza politica a tutte le altre più per precludere il raggiungimento degli obiettivi delle forze antagoniste che per realizzare un proprio programma preciso.

⁷² Per i repubblicani l'opzione bicameralista si collegava intimamente al riconoscimento delle regioni quali enti di diritto pubblico: il Senato in questa prospettiva avrebbe rappresentato la Nazione nella sua articolazione organica e avrebbe dovuto essere eletto dalle regioni e da altri enti (sindacati, università), contemplando la possibilità di una designazione presidenziale, seppur circoscritta a poche nomine. In tal senso, Conti e Perassi. Cfr. Belloni G.A., *Costituzione Repubblicana dello Stato*, "La Costituente", 1946, I, pag. 267 e ss. L'autonomista Lussu fu l'unico che in Seconda Sottocommissione aspirasse ad un sistema federale: questi nella seduta del 26 settembre 1946 dichiarò di essere sempre stato favorevole in via di principio al federalismo, ma di aver rinunciato dopo avere compreso che il Paese non era pronto per una scelta così dirimente e di aver perciò ripiegato su un modello regionale che prevedeva come raccordo proprio una Camera delle Regioni, che si configurava come lo strumento più opportuno per convogliare gli interessi particolari delle regioni nell'alveo dell'interesse nazionale. Cfr. Ciolli I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene editore, Napoli, 2010, pag. 225 e ss.

⁷³ Cfr. *Ministero per la Costituente – Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – Relazione all'Assemblea Costituente – I – Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, (citato come *Atti Commissione Forti*), pag. 14 e ss. L'illustre giurista – nella sua relazione presentata alla "Commissione dei 75" – chiariva che "questa seconda Assemblea, nella sua azione equilibratrice della prima, costituirebbe un'efficace remora a ogni dittatura collegiale...; ...il solo fatto della coesistenza di due Camere indurrà inevitabilmente ad un maggior senso di responsabilità, così come in materia amministrativa induce ad un senso maggiore di responsabilità... Il sistema bicamerale ha avuto origini spontanee e lo si ritrova normalmente in tutte quelle Costituzioni che non sono state create a tavolino, ma che sono sorte da esigenze lungamente maturate...;...la seconda Camera potrà assolvere ad un importante compito, apportando un contributo tecnico alla preparazione delle leggi" (cfr. Mortati C., in *Atti Commissione Forti*, pag. cit., pag. 192). Cfr. altresì De Siervo U., *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in Galizia M., Grossi P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 314 e ss.

Il bicameralismo – nella sua genesi repubblicana – è stato in sostanza il frutto più di “veti incrociati”⁷⁴ che di una scelta positiva dei costituenti.

Essendo in maggioranza i partiti favorevoli al sistema duale, si giunse alla fine ad un calcolato compromesso (entrambe le camere elettive e con pari funzioni) che, escludendo qualsiasi differenza nella rappresentanza, risultava giustificato in nome della maggiore ponderazione e migliore qualità tecnica della produzione legislativa e di un rinvigorito ruolo di controllo del Parlamento⁷⁵; non possono tuttavia sottacersi quelle motivazioni più segrete, legate ai temi del costituzionalismo classico, che tradivano talora timori nettamente conservatori quando si insisteva, ad esempio, sulla funzione di freno che il Senato avrebbe potuto esercitare su eccessi ed intemperanze della prima camera o quando si pensava ad esso come indispensabile remora contro eventuali dittature dell’Assemblea.

5.2 Il dibattito sul Senato.

Proprio l’assenza di una posizione concordata tra i partiti politici che si affacciavano alla ribalta nazionale - carichi di antiche tradizioni ma divisi sul complessivo disegno rifondatore dello Stato - spiega come, raggiunto il compromesso sul bicameralismo, fu di certo più accesa la discussione circa la natura e le funzioni da assegnare alla seconda camera rappresentativa, nella piena consapevolezza che dalla fisionomia del Senato sarebbe derivata la connotazione del Parlamento, cioè dell’organo sul quale si sarebbe incentrato il nuovo Stato democratico.

Senza voler passare in rassegna le singole posizioni autorevolmente sostenute in sede costituente, occorre necessariamente dare atto dei principali orientamenti dal cui confronto si è giunti a riorganizzare il potere legislativo nell’ambito della più ampia ristrutturazione democratica del Paese.

⁷⁴ In tal senso si è espresso Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, pag. 1163.

⁷⁵ Cfr. Mazzoni Honorati M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995, pag. 54 e ss.

Delle tre Sottocommissioni in cui si articolò la “Commissione dei 75”⁷⁶, fu la seconda, presieduta dal comunista Terracini, ad essere incaricata di studiare le problematiche relative all’ “ordinamento costituzionale della Repubblica”⁷⁷, e quindi al suo assetto politico. In particolare, la Seconda Sottocommissione si suddivise a sua volta in due Sezioni, incaricate di occuparsi rispettivamente del potere esecutivo e del potere giudiziario, ed inoltre affidò la redazione di un progetto articolato sull’ordinamento regionale ad un comitato di 10 deputati facenti parte della stessa Seconda Sottocommissione⁷⁸.

⁷⁶ Le elezioni per l’Assemblea Costituente furono le prime a suffragio universale diretto senza distinzioni di genere e si svolsero, al pari del referendum istituzionale, il 2 giugno 1946, sanzionando una variegata e plurale presenza di culture politiche: i grandi partiti di massa (DC, PSIUP e PCI) raccolsero poco meno del 75% dei voti; i liberali si attestarono al 6,8%; le diverse anime democratiche confluite nel Partito d’Azione, particolarmente attive nell’antifascismo e nella Resistenza, superarono di poco il 2%; i Repubblicani oltrepassarono il 4%; sulla destra, monarchici e qualunquisti si assestarono intorno all’8% dei voti, raccolti in gran parte nel Mezzogiorno e nelle Isole. La scrittura della Costituzione fu affidata ad una commissione di 75 costituenti presieduta da Meuccio Ruini (appartenente al Gruppo misto, seppur eletto all’Assemblea costituente nelle file del Partito democratico del lavoro), esponente del liberismo politico (già ministro con Nitti prima del fascismo). L’istruttoria fu svolta da specifiche (tre) Sottocommissioni competenti per settori tematici e, dopo la predisposizione del testo ufficiale ad opera di un comitato ristretto, si procedette alla discussione generale, inaugurata il 4 marzo 1947. Il testo definitivo fu approvato il 22 dicembre 1947 con 453 voti favorevoli e 62 contrari (l’estrema destra). Cfr., Soddu P., *La vicenda costituente italiana*, www.treccani.it/Scuola/Zoom/costituente/soddu, 26 febbraio 2009.

⁷⁷ La prima Sottocommissione (composta da 18 membri e presieduta dal democristiano Tupini) si occupò dei diritti e dei doveri dei cittadini, mentre la terza (composta da 18 membri e presieduta dal socialista Ghidini) curò i diritti ed i doveri dei cittadini nel campo economico e sociale. Alla conclusione dei lavori delle tre Sottocommissioni, venne istituito un Comitato ristretto di 18 deputati che armonizzò le risultanze di questi studi, stilando materialmente il progetto di costituzione.

⁷⁸ I lavori della Seconda Sottocommissione si basarono sulla preziosa attività istruttoria che era stata già svolta dalla Commissione Forti istituita presso il Ministero per la Costituente. Infatti, con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945 n° 435 fu istituito il Ministero per la Costituente, con il compito di “preparare la convocazione dell’Assemblea costituente e dei predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l’aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale”. A tal fine furono nominate dal Ministro per la Costituente Pietro Nenni tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro e la riorganizzazione dello Stato. Quest’ultima Commissione - presieduta dal Prof. Ugo Forti, composta da 90 membri e articolata in 5 Sezioni - si occupò pertanto “della raccolta e dello studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato” e presentò all’Assemblea costituente una relazione in tre volumi contenente il risultato del lavoro delle 5 sottocommissioni. Avendo assolto al proprio compito, la Commissione Forti venne sciolta il 30 giugno 1946 e il Ministero per la Costituente fu soppresso con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946 n° 54. Sul bicameralismo cfr., *Atti Commissione Forti*, seduta del 26 settembre 1946, VII, pag. 1112 e ss.

Le riflessioni in seno alla Seconda Sottocommissione⁷⁹, pur avendo condotto ad un accordo circa l'adozione del sistema bicamerale, vincendo l'opzione monocameralista delle sinistre, non riuscivano a far superare le incertezze sulla sua composizione e sulle funzioni del Senato. Le principali proposte tendevano a differenziare le due camere e, nell'intento di evitare che la seconda camera fosse un inutile doppione della prima⁸⁰, ne collegavano la struttura ad un diverso "principio politico", in modo da giustificare l'attività.

Le proposte più convincenti ruotavano attorno a due modelli di seconda camera, uno legato alla rappresentanza territoriale e l'altro connesso all'elezione circoscritta a determinate categorie di eleggibili. In entrambe le soluzioni era presente l'esigenza, da tutti avvertita, di integrare i processi di rappresentanza politica espressi nella prima camera con ulteriori canali di rappresentanza delle "forze vive del Paese" interpretati da alcuni con riferimento agli interessi regionali e da altri in relazione alle categorie produttive e professionali: in ogni caso, l'intento era quello di assicurare una rappresentanza differenziata rispetto a quella sintetizzata nella prima camera, così da concretizzare il senso della scelta bicamerale.

Seguendo la prima impostazione, il Senato - ancorato a solide basi regionali - si sarebbe atteggiato come l'organo deputato alla "tutela degli specifici interessi delle Regioni costituite in enti autonomi"; inoltre, escludendo una rappresentanza uguale per tutte le Regioni (tipica di un sistema federale che si era *ab initio* rifiutato), si proponeva una rappresentanza regionale temperata, fissando un minimo ed un massimo di rappresentanti regionali (cioè un numero non uguale per tutte le Regioni, ma nemmeno direttamente proporzionale alla loro popolazione), in modo da attenuare le notevoli sperequazioni conseguenti alla mera considerazione del peso demografico delle varie aree⁸¹.

⁷⁹ La Seconda Sottocommissione, composta da 38 membri e presieduta dall'on. Terracini; iniziò i suoi lavori il 26 luglio 1946. Il tema del bicameralismo fu trattato dalla Sottocommissione nelle sedute che vanno dal 3 settembre 1946 al 4 gennaio 1947 e poi fu ripreso in sede di adunanza plenaria nei giorni 27-29 e 31 gennaio 1947. Cfr. Aimò P., *Bicameralismo e regioni*, op. cit., pag. 117. Cfr. Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1996, pag. 87 e ss.

⁸⁰ In tal senso si era espresso l'on. Tosato: cfr. Tosato E., *Atti della Costituente, II Sottocommissione*, seduta del 17 ottobre 1946, pag. 173.

⁸¹ Cfr. Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1975, pag. 27; cfr. altresì Rotelli E., *Federalismo e presidenzialismo*, Anabasi, Milano, 1994. Cfr. altresì De Marco E., *Regionalismo e federalismo dall'Italia all'Europa*, in "1989" - *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, Giannini, Napoli, 1994, pag. 495 e ss.

Sul tema del regionalismo va registrato che nella pubblicistica dei partiti la contesa ebbe più ampio respiro: sebbene i progetti di alcune correnti fossero orientati verso il c.d. regionalismo politico, il cui elemento connotante si specificava nell'attribuzione alle Regioni anche di un vero e proprio potere legislativo esclusivo garantito da disposizioni costituzionali⁸², successivamente risultò prevalente l'idea di ridimensionare l'incidenza della Regione sulla forma di Stato attraverso la semplice suddivisione di competenze tra centro e periferia (legislazione concorrente), in modo da spezzare il precedente accentramento.

L'altra ipotesi caldeggiata proponeva di configurare il Senato come la sede della rappresentanza organica di interessi culturali ed economici diversa dalla rappresentanza degli interessi meramente politici attuata con la prima camera.

Non mancarono poi (né in seno alle Sottocommissioni né in sede di Adunanza generale) le soluzioni di compromesso che promuovevano una composizione mista della seconda camera, con una parte di senatori eletti dai consiglieri regionali ed una parte eletta a suffragio universale diretto ovvero dai consigli comunali. Di certo, il disegno regionalista, avallato in modo trasversale, risultava più convincente rispetto al modello che privilegiava il collegamento con il corporativismo e che, pertanto, restringeva l'eleggibilità (anche solo per una parte dei seggi) a particolari categorie (professionali, produttive, sindacali...).

⁸²Secondo Luigi Sturzo, uno dei "padri" delle teorie regionalistiche, andavano fissati nelle disposizioni costituzionali chiari seppur inediti collegamenti tra le libertà territoriali e sociali e l'autorità unitaria dello Stato sia in ordine alle nuove esigenze di partecipazione democratica, sia in ordine all'assunzione di potestà legislative specifiche (territoriali e nazionali) da parte delle Regioni. Cfr., De Siervo U., *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, in *"Il politico"*, 1989, pag. 56 e ss. Anche Luigi Einaudi (PLI) al "mito dello Stato sovrano" oppose "l'esigenza delle molteplici sovranità" per far rivivere l'unità nazionale "nella libera consapevole diversità delle vicinanze, dei comuni, dei distretti, delle regioni". Cfr. Einaudi L., *La sovranità è indivisibile?*, in *"Risorgimento liberale"*, 22 giugno 1945. G. Ambrosini (DC) auspicava l'attribuzione della potestà legislativa in capo alle regioni, insistendo nel ritenere che "in democrazia una Camera dei partiti non basta" e sostenendo che senza differenziare la struttura e la composizione delle due Camere i partiti avrebbero assorbito o annullato i legittimi interessi dei territori regionali. Cfr. Antonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998, pag. 134. Costantino Mortati (DC), sensibile alle istanze del corporativismo cattolico, considerava la regione quale "centro unitario di interessi organizzati", legittimato ad agire sia a livello locale che in Parlamento nell'ottica di un'integrazione tra rappresentanze politiche e territoriali. Emilio Lussu (gruppo autonomistico) proponeva addirittura la creazione di un "Senato delle Regioni" per valorizzare la connotazione regionale dell'ordinamento italiano. L'opposizione a tali indirizzi radicali in materia regionale fu forte ed emerse da ogni parte degli schieramenti politici: Benedetto Croce (PLI) parlò di una tendenza al "vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento"; Togliatti paventò il rischio di una deriva verso la creazione di tanti piccoli staterelli che avrebbero lottato l'uno con l'altro. Cfr. Cheli E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, pag. 297 e ss.

Fu raggiunto piuttosto agevolmente l'accordo sulla parità di attribuzioni tra le due camere, così come sostenuto dai gruppi di centro ed i liberali, e le stesse furono poste in una condizione di uguaglianza sul piano dell'attività legislativa, del controllo del Governo e della determinazione dell'indirizzo politico⁸³. Dalle parole dei due relatori al progetto sulla forma di governo, il democristiano Mortati ed il repubblicano Conti, le ragioni del sistema bicamerale paritario riposavano nella garanzia di una maggiore ponderazione delle deliberazioni parlamentari, nella sua idoneità a risolvere più efficacemente i conflitti tra Parlamento e Governo e, in generale, nella sua funzionalità a favorire l'equilibrio nell'organizzazione dello Stato e della forma di governo. In sostanza, si confermava nelle intenzioni dei costituenti il ruolo del Senato di limite e di duplice garanzia: il limite all'assolutismo democratico di un'unica camera, la garanzia dell'inclusione di differenti rappresentanze (in primo luogo regionalistiche) e la prospettiva di una legislazione più ponderata e di maggior qualità. In questo modo, il procedimento di decisione parlamentare – tanto nei rapporti tra Parlamento e Governo, quanto nell'attività legislativa – sviluppandosi tra due camere con eguali poteri, avrebbe consentito una doppia e più meditata deliberazione, garantendo “il raffreddamento e la riflessione”. (così l'on. Ruini nella relazione all'Assemblea costituente).

Rimaneva aperta la spinosa questione della composizione del Senato, che registrò vivaci confronti sia in seno alla Seconda Sottocommissione sia in Assemblea e il cui epilogo risentì inevitabilmente dell'abbandono della teoria regionalista da parte di molti originari simpatizzanti, delle divisioni interne alla DC e del ruolo strategico giocato dalle sinistre.

Infatti, la Democrazia Cristiana – che, pur nell'eterogeneità delle posizioni, rintracciava nel rilievo istituzionale delle regioni e nella rappresentanza di categoria i punti costanti della nuova fisionomia del Senato – era riuscita a conseguire due “vittorie” molto significative a seguito dell'approvazione del bicameralismo e della parità di funzioni tra le due Camere, avvalendosi dell'appoggio dei repubblicani e dei liberali; tuttavia, non trovava pari consenso sul fronte della rappresentanza professionale.

I comunisti – battuti sul terreno delle predette riforme e mossi dall'intento di impedire che il Senato si discostasse troppo dalla Camera dei deputati, quanto a composizione –

⁸³ L'o.d.g. Leone (DC) sulla “parità di attribuzioni” venne approvato il 26 settembre 1946 con 18 voti favorevoli ed 11 contrari, suscitando le dure critiche dei comunisti; si veda, in tal senso, Crisafulli V., *Seconda Camera, “l'Unità”*, 28 settembre 1946.

pur non essendo ostili alle regioni, contestavano la proposta di collegare il numero dei senatori in modo non direttamente proporzionale alla loro entità demografica (che avrebbe comportato il rischio di alterare il suffragio popolare in quanto alcune regioni, le meno abitate, avrebbero avuto un peso politico sproporzionato rispetto a quello delle altre) e comunque osteggiavano forme di elezione indiretta, filtrata dai consigli regionali (o anche comunali) ovvero da collegi di tipo professionale⁸⁴.

I punti nevralgici della questione ruotavano attorno a tre inscindibili profili, la cui definizione avrebbe ultimato l'organizzazione del Senato (e completato la strutturazione del "potere legislativo"): promuovere un corpo elettorale indistinto ovvero basato su differenti collegi di tipo professionale; ricorrere all'elezione diretta oppure all'elezione indiretta per il tramite degli enti locali (regioni, comuni); individuare un criterio per l'attribuzione dei seggi senatoriali alle singole regioni. La vicenda rischiò di creare in più occasioni uno stallo nei lavori della Costituente, aggravato dalla varietà delle posizioni all'interno dei diversi schieramenti politici: non esisteva in sostanza all'interno dei vari gruppi una valutazione comune sui temi dibattuti.

Man mano che procedeva il dibattito, caddero molte delle proposte elaborate⁸⁵. Così, venne escluso il collegamento alla rappresentanza di categoria non solo perché alludeva troppo direttamente al corporativismo fascista, ma anche per la sua pratica irrealizzabilità, dovuta da un lato alla mancanza di organizzazione giuridica di alcuni importanti interessi di categoria (come nel caso dei sindacati), dall'altro all'oggettiva difficoltà di determinare le categorie eleggibili ed il numero di seggi da assegnare a ciascuna. Si suggellava in tal modo il tramonto dell'idea, cara a molti democristiani, di un Senato quale espressione immediata degli interessi di categoria.

Venne poi accantonata del tutto l'alternativa del coinvolgimento degli enti comunali nel procedimento formativo del Senato, per la riconosciuta impossibilità di apprestare idonei strumenti tecnici in grado di ponderare il voto dei singoli Comuni in rapporto alla popolazione ed alla loro specifica struttura, per cui – pur orientandosi in sede di

⁸⁴ Cfr. Aimo P., *Bicameralismo e regioni*, op. cit., pag. 162.

⁸⁵ Cfr. Arista G. B., *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, II, 1958, pag. 338 e ss.

Sottocommissione verso un doppio grado di elezione – i Costituenti esclusero del tutto il riferimento ai Comuni⁸⁶.

Le ultime posizioni circa il metodo elettivo si ridussero così sostanzialmente a due: i comunisti, i socialisti ed i liberali erano favorevoli al suffragio universale diretto per la maggior parte dei senatori (se non addirittura per tutta la camera alta); mentre i democristiani ed i repubblicani propendevano per un sistema elettivo di secondo grado, che coinvolgesse i consigli regionali e le categorie professionali.

La proposta finale (presentata all'Assemblea generale) contemplava allora un Senato eletto per 1/3 dai consiglieri regionali e per 2/3 a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero superato il 25° anno di età⁸⁷. Di nuovo, una soluzione frutto di patteggiamenti e di convergenze tattiche fra gruppi politici ideologicamente distanti: ogni partito, sulla base di tali compromessi e in ragione dei rapporti di forza esistenti, era riuscito ad inserire nel progetto definitivo qualche principio di suo gradimento, con una soluzione mista.

In sede di discussione generale, le tensioni tra le diverse anime ideologiche rimanevano inalterate. I democristiani rimanevano arroccati sull'idea di una seconda camera molto diversa dalla prima quanto a composizione, con sistema elettivo indiretto ed incentrata sulla rappresentanza professionale, mentre palesavano opinioni divergenti circa la partecipazione degli enti regionali all'elezione del Senato. Tale ostinazione favorì il

⁸⁶ Il progetto del repubblicano Perassi, ad esempio, proponeva una rappresentanza territoriale su base regionale che assegnava a ciascuna regione una quota fissa di senatori ed una quota variabile in proporzione alla popolazione e prevedeva che 1/3 dei senatori assegnati a ciascuna regione venisse eletto dall'assemblea regionale ed i restanti 2/3 da un numero di delegati eletti dai Consigli comunali. Tuttavia, fu rilevato che meccanismi elettorali di secondo grado non sono idonei a coniugare il radicamento della rappresentanza territoriale con i principi fondamentali della rappresentanza politica, del collegio indifferenziato e della tutela delle minoranze. Cfr. Rivosecchi G., *La "lezione" dell'Assemblea costituente sui processi di rappresentanza: verso un'integrazione della rappresentanza politica?* in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, pag. 171 e ss.

⁸⁷ A seguito dell'integrazione con il c.d. emendamento Mortati, l'art. 55 del progetto prevedeva al primo comma che il Senato della Repubblica era eletto su base regionale e proseguiva specificando che il numero dei senatori era determinato in ragione di uno ogni 200.000 abitanti, attribuendo a ciascuna Regione un numero minimo di 5 senatori. Cfr. *Atti dell'Assemblea costituente, Discussione sul progetto di Costituzione*, Camera dei deputati, Roma, 1951, Vol. I, pag. 13 e ss. Senza anticipare i successivi innesti ed epurazioni nel corpo dell'attuale art. 57 della Costituzione (conseguenti alle l. cost. n° 2 e n° 3 del 9 febbraio 1963 e l. cost. n° 1 del 23 gennaio 2001), è bene evidenziare che esso nella sua formulazione attuale si limita a recitare al primo comma che "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione estero"; prosegue poi fissando in 315 il numero dei senatori eletti (di cui 6 provenienti dalla circoscrizione estero) e precisando che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette (tranne il Molise che ne ha 2 e la Valle d'Aosta che ne ha 1), per poi collegare la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione risultante dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti.

connubio tra liberali e sinistra: le frange contrapposte – già avverse al bicameralismo ed alla rappresentanza degli interessi che richiamava idealmente la Camera corporativa di tipo fascista – sostanzialmente indifferenti alla causa regionalista, che contemplavano solo in funzione delle strategie di governo, si coalizzarono a favore di un metodo di elezione diretta, a suffragio universale anche per la seconda Camera⁸⁸.

Esaurita la discussione generale, l'ostilità delle sinistre e dei liberali nei confronti di una selezione di secondo grado riuscì a porre in minoranza repubblicani e democristiani e favorì l'approvazione del c.d. o.d.g. Nitti, che faceva perno su elezioni di primo grado all'interno di collegi uninominali, e che fu approvato con 191 voti favorevoli contro 180 contrari; tra l'altro, l'elezione diretta, escludeva – in quanto incompatibile - i consigli regionali da ogni partecipazione alla formazione del Senato.

Il riferimento esplicito al sistema del collegio uninominale e la scelta del sistema maggioritario non superavano la prova, rimanendo estranei al testo costituzionale, sebbene – stante l'ampio dibattito in merito e la convergenza sul punto – fosse assunto dal Governo e dalla stessa Assemblea Costituente l'impegno di informare ad essi la futura legge elettorale.

A partire dall'approvazione da parte dell'Assemblea Costituente dell'o.d.g. Nitti del 7 ottobre 1947, attraverso il palese appoggio di Togliatti e delle sinistre, si affermò il principio dell'elezione del Senato “con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale” e, nonostante qualche altro tentativo per difendere il progetto democristiano, tramontò ogni possibilità che il Senato, pur avendo poteri univoci con la prima camera, assumesse una composizione differenziata.

5.3. I motivi della scelta finale.

L'analisi politica delle diverse fasi del processo costituente relativo alla formazione del Senato evidenzia come la fisionomia definitiva di tale organo, e con essa l'assetto parlamentare, siano dovuti alla convergenza di posizioni tra partiti di sinistra e gruppi conservatori di ispirazione liberale, che consentì ad un blocco tanto eterogeneo di isolare democristiani e repubblicani prima nella Commissione dei 75 e dopo in Assemblea generale.

⁸⁸ Cfr. Occhicupo N., *La Camera delle Regioni*, op. cit., pag. 31 e ss.

Se inizialmente comunisti e socialisti erano in netta minoranza, così che le altre forze politiche riuscirono a far passare l'approvazione del sistema bicamerale e della parità di attribuzioni delle camere, nelle battute finali la situazione si capovolse e le sinistre riuscirono a realizzare buona parte del proprio disegno: affiancandosi ai partiti conservatori, i comunisti – con grande abilità e notevole realismo - riuscirono ad impedire la creazione sia di un “Senato di categoria” che di un “Senato delle Regioni”.

Di certo, l'accordo fra forze politiche contrapposte del Parlamento venne facilitato dalla tenacia e dall'ostinazione con cui la DC difendeva il principio della rappresentanza di interessi: l'istanza corporativa le impedì di ottenere l'appoggio delle sinistre, alienando altresì le simpatie dei repubblicani. Spaccati poi sul tema del regionalismo, i democristiani non riuscirono a far leva neanche su tale argomento per recuperare consensi, oscillando tra una concezione riduttiva delle regioni, declassate a semplici ambiti territoriali, e un'idea che, prediligendo un sistema misto, collegava il Senato alle autonomie locali e alle forze produttive.

Il riferimento regionalistico invece costituì un altro collante del compromesso tra conservatori e sinistra: il rifiuto del regionalismo, particolarmente accentuato nei liberali, corroborò la chiusura nei confronti di un Senato regionale⁸⁹. Infine, l'accordo si suggellò in seguito all'adesione, seppur tardiva, del PCI al sistema del collegio uninominale, a scapito delle originarie istanze proporzionaliste⁹⁰, così da appoggiare la proposta dei liberali che, insieme ad altri esponenti di partiti minori, si erano aperti alla possibilità dell'elezione mediante suffragio universale diretto per buona parte dei senatori⁹¹.

⁸⁹ Comunisti e socialisti diventarono più autonomisti quando si accorsero del ruolo che le Regioni avrebbero potuto svolgere in un mutato quadro politico (cioè nel caso in cui fossero in minoranza); ciò non toglie che essi puntarono a ridurre, se non eliminare, ogni riferimento regionalistico, perché loro obiettivo primario rimaneva quello di stabilire una composizione non troppo dissimile per le due camere.

⁹⁰ Il sistema uninominale caldeggiato dai liberali venne, com'è noto, tradito da comunisti e democristiani quando, al momento di varare la legge elettorale per il Senato nei primi mesi del '48, l'emendamento Dossetti trasformò un sistema immaginato e costruito come uninominale e maggioritario in una forma di proporzionale personalizzata (con collegi in cui si elegge un solo candidato, ma tutti collegati tra loro ai fini di un riparto strettamente proporzionale dei seggi): il trionfo dei partiti di massa. Cfr., Fusaro C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 06 febbraio 2008

⁹¹ Pur di ottenere una seconda camera il più possibile omogenea alla prima, le sinistre si dimostrarono disponibili ad abbandonare le tradizionali posizioni proporzionaliste per sostenere il collegio uninominale espresso dalla proposta avanzata dai gruppi di ispirazione liberale (firmata in particolare da Grassi e Bozzi dell'Unione democratica nazionale, Marinaro del Fronte democratico liberale dell'uomo qualunque, Cevolotto e Molè della Democrazia del lavoro e dal liberale Einaudi) che disponeva l'elezione di 1/3 dei senatori da parte dei Consigli regionali ed il resto a suffragio universale diretto uguale e segreto con una circoscrizione per ogni senatore. Il compromesso tra forze politiche contrapposte resse nel

Anticorporativismo, ostilità nei confronti di una “camera delle Regioni”, avversione verso il proporzionalismo furono, in sostanza, le componenti che avevano cementato il connubio tra le due ali contrapposte, segnando la sconfitta dei partiti più autonomisti dello schieramento parlamentare, cioè democristiani e repubblicani⁹², e la conseguente scomparsa dal definitivo testo costituzionale del richiamo ad una quota di senatori eletti direttamente dai consigli regionali.

In sostanza, le considerazioni tattiche erano prevalse sulle questioni di principio: per superare gli stalli sulla composizione della seconda camera, era inevitabile (ed indispensabile) un’intesa tra gruppi parlamentari, in quanto la stessa loro consistenza numerica richiedeva, per l’approvazione delle disposizioni costituzionali, l’aggregazione di forze ideologicamente contrastanti. L’abilità della sinistra fu allora quella di sfruttare una convergenza “in negativo” con le posizioni dei liberali (oltre a qualche esponente di gruppi minori, quali il Fronte democratico liberale dell’uomo qualunque e l’Unione democratica nazionale) che si risolse nell’approvazione di una seconda camera molto lontana dalle aspirazioni autonomiste di cattolici e repubblicani.

Di certo, le norme consacrate nel testo costituzionale risentono dell’ambiguità e della strumentalità di quegli accordi e la disciplina normativa del bicameralismo risulta alquanto eterogenea proprio a causa della duplicità, o meglio triplicità, di ispirazione politica, stante l’influenza che, in diversa misura, ebbero nel processo costituente relativo al Senato l’ideologia cattolica, quella marxista e quella tradizionale di tipo liberale⁹³.

Se da un lato, l’espressione “base regionale” ex art. 57, 1° comma, Cost., e la fissazione di un numero minimo di senatori per ogni regione costituivano il risultato degli sforzi democristiani per salvaguardare qualche elemento del vecchio progetto (che affidava ai consigli regionali l’elezione di un terzo dei senatori), l’elezione a suffragio universale diretto, la scelta del collegio uninominale (seppur non menzionato espressamente in Costituzione) e la mancata previsione di specifiche categorie di eleggibili

seguito del dibattito e sfociò nell’approvazione dell’o.d.g. Nitti (Unione democratica nazionale), che coniugò direttamente l’elezione a suffragio universale diretto con il collegio uninominale, sancendo così la definitiva prevalenza della rappresentanza politica. Cfr. Rivosecchi G., *La “lezione” dell’Assemblea costituente sui processi di rappresentanza: verso un’integrazione della rappresentanza politica?*, op. cit., pag. 176 e ss.

⁹² Cfr. Aimo P., *Bicameralismo e regioni*, op. cit., pag. 166 e ss.

⁹³ Cfr. Regasto F. S., *La forma di governo parlamentare fra “tradizione” e “innovazione”*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 178 e ss.

rappresentavano una sostanziale vittoria delle sinistre e dei partiti conservatori (appoggiati da una componente cattolica).

Pertanto, la “base regionale”, concepita dalla DC in funzione di una successiva esplicitazione della partecipazione regionale, si era ridotta a mero strumento classificatore di collegi e circoscrizioni⁹⁴, vanificando così l’ultimo serio tentativo di differenziazione tra le due camere. Si era venuto a comporre un mosaico con tasselli variabili, che celava - dietro un formale bicameralismo perfetto - la più autentica fisionomia di Assemblea unica divisa semplicemente in due distinte sezioni operative che andavano a comporre un “giuoco di specchi”⁹⁵.

Il bicameralismo perfetto italiano nella sua genesi si lega, più che ad un modello ragionato ed aderente ad una precisa ideologia nell’edificazione della Repubblica democratica, ai dissensi registrati in seno alla Costituente tra i principali gruppi politici ed al “casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza”⁹⁶; da ciò deriva la sua caratterizzazione (anche rispetto alle coeve esperienze europee), in quanto risulta perfettamente paritario sul piano funzionale, non molto differenziato sul piano strutturale e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva (incompiuta) di decentramento territoriale⁹⁷. L’abbandono ultimo dell’idea di integrare in Senato le rappresentanze territoriali si rivelò tuttavia funzionale all’esigenza di offrire al Paese una nuova identificazione democratica ed unitaria ed il dibattito sulla sovranità territoriale non risultò vano, avviando comunque la difficile trasformazione strutturale dello Stato accentrato unitario in uno Stato fondato “su basi di autonomia” (seppur con moduli organizzativi allora ancora acerbi e spesso inefficaci)⁹⁸.

⁹⁴ Sulla portata riduttiva della base regionale, si veda, tra gli altri, Mortati C., *Considerazioni su alcuni aspetti e finalità dell’ordinamento regionale*, in “Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione”, *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, pag. 412.

⁹⁵ Cfr. Giannini M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, “Mondo Operaio”, 1948, 2, pag. 17 e ss.

⁹⁶ In tal senso, Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n° 2/1984, pag. 231 e ss.

⁹⁷ Cfr. Cheli E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1987, pag. 323.

⁹⁸ Cfr. Antonetti N., *Bicameralismo e regionalismo nella Costituente repubblicana*, in www.sintesidialettica.it, 09.12.2006

CAPITOLO III

LE PROPOSTE DI REVISIONE DEL BICAMERALISMO NELLA STORIA DEL PARLAMENTO REPUBBLICANO

1. Introduzione.

La genesi del Parlamento repubblicano riflette l'intenzione dei costituenti di conferire a tale istituzione una posizione preminente, centrale, tra gli organi dello Stato; essendo espressione diretta della volontà popolare, il Parlamento fu concepito come organo destinato ad operare una sintesi tra i molteplici interessi espressi dalla società civile⁹⁹ e quindi a porsi come centro di codeterminazione dell'indirizzo politico, soprattutto (se non esclusivamente) attraverso l'esercizio della funzione legislativa. Ciò spiega perché l'indagine sul Parlamento, pur partendo necessariamente dal dato normativo, debba estendersi al dato socio-politico, integrandosi con l'esame dell'interazione costante con l'evoluzione della società e della realtà politica e partitica¹⁰⁰. Infatti, il modo di esercizio delle funzioni parlamentari dipende in larga misura da elementi discrezionali, venendo condizionato da fattori non solo giuridici ma politici, cioè dipende dal rapporto che s'instaura tra le forze rappresentate in Parlamento e dal rapporto tra queste ed il governo (e gli altri centri di direzione politica).

Tale approccio multi-prospettico involge necessariamente la valutazione sulla scelta bicamerale che già nel corso della prima legislatura fu oggetto di ripensamento, o comunque venne subito sottoposta a vaglio critico non solo attraverso riflessioni tecnico-giuridiche, ma anche alla luce di considerazioni di carattere sociologico-politico circa il ruolo meramente ratificatorio ovvero anche decisionale che avrebbe dovuto assumere il Parlamento italiano rispetto alle scelte politiche del Governo .

Invero, il dibattito sull'opportunità politica e la funzionalità tecnica del bicameralismo all'interno del più ampio esame sulla forma di governo parlamentare e sui delicati equilibri istituzionali (che inevitabilmente risentono delle sollecitazioni politiche e

⁹⁹ In tal senso, Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, pag. 91.

¹⁰⁰ Cfr. Mazzoni Honorati M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 33 e ss.

sociali) ha accompagnato la storia della Repubblica italiana, senza avere allo stato né un epilogo, né un percorso tracciato e unanimamente condiviso.

Risulta necessario allora condurre un'analisi che, pur privilegiando l'approccio giuridico-formale, segua lo svolgimento delle vicende storico-politiche, in modo da rintracciare i diversi ruoli assunti dal Parlamento nel corso della storia repubblicana, esaminare le vicende istituzionali che lo vedono protagonista e verificare – anche alla luce delle proposte di riforma avanzate nel tempo - se e in che misura la dimensione bicamerale possa risultare funzionale al quadro degli obiettivi politici in cui si traducono le esigenze della società alla luce del disegno costituzionale.

Senza anticipare riflessioni di sistema, occorre tuttavia evidenziare preliminarmente come le iniziative parlamentari per un'ampia revisione della Costituzione siano state numerose nel corso della storia repubblicana (seppur con un'accelerazione a partire dagli anni ottanta), alimentando significativi dibattiti anche sul ruolo dell'Assemblea e sulla sua articolazione interna. E' sempre avvertita infatti la sensazione che una Costituzione diversa ed istituzioni ispirate a principi più aggiornati rispetto a quelli che mossero il Costituente del 1946 siano in grado di aumentare l'efficienza dello Stato, la democrazia sostanziale, la corrispondenza tra attesa dei consociati e risposta delle istituzioni, promuovendo a tutti i livelli una più diretta partecipazione dei cittadini al governo dello Stato e creando le condizioni per un nuovo progresso del Paese¹⁰¹. Sebbene le proposte di riforma della seconda parte della Costituzione siano approdate solo a conclusioni ipotetiche, è necessario procedere con giusta cautela tanto nell'esaminare le censure – talora giustificate e legittime – al funzionamento delle istituzioni, quanto nel filtrare le critiche mosse, tenendo presente come proprio nel vigore della nuova Costituzione il Paese abbia compiuto un cammino di progresso quale non era mai stato realizzato in così breve arco di tempo, nel corso della sua storia, e questo non può che ascriversi almeno in parte all'ordinamento costituzionale così come tracciato agli albori della Repubblica italiana.

101 Cfr. Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*. Giuffrè, Milano, 1997, pag. 27 e ss.

2. I primordi delle istituzioni repubblicane.

La prima legislatura rappresentò un eccellente banco di prova per saggiare nel concreto la validità della scelta bicamerale, e quindi per verificare da un lato se il procedimento legislativo fosse realmente appesantito dalla necessità di un doppio esame delle leggi, e dall'altro se il Senato fosse in grado di svolgere in modo adeguato la sua funzione di moderazione e di perfezionamento tecnico della produzione normativa.

Tuttavia, l'esito non fu positivo. Se invero i due rami del Parlamento funzionavano in "piena e totale concorrenza" tanto da escludere un'evoluzione che portasse ad un predominio sostanziale della Camera dei Deputati, tuttavia il procedimento legislativo risultava appesantito proprio a causa di questa completa parità funzionale¹⁰². L'omogeneità politica delle due assemblee, derivante dalla larga maggioranza dei seggi di cui disponevano in entrambe i partiti di centro, rendeva quanto mai frequente l'osservazione che la camera alta rappresentasse una semplice e quindi inutile contropartita della Camera dei Deputati¹⁰³. D'altra parte, la forte caratterizzazione politica delle elezioni del '48 non aveva consentito al Senato di diventare un organo di tecnici o di esperti sufficientemente autonomi e slegati dagli interessi di partito¹⁰⁴.

Questa uguaglianza non solo impediva al Senato di svolgere una funzione equilibratrice o di riflessione rispetto alle decisioni dell'altra camera, ma poteva consentire (come difatti avvenne) alle forze di governo di ritardare o insabbiare l'esame e l'approvazione di determinati disegni di legge.

Tale situazione legittimava la richiesta, da più parti sollevata, di sveltire e rendere più fluidi i lavori parlamentari, non tanto abolendo o modificando il sistema bicamerale (che avrebbe richiesto una revisione costituzionale), quanto attraverso una modifica dei regolamenti ovvero una più razionale distribuzione dei lavori tra i due rami del legislativo, attraverso una soluzione che – senza postulare alcuna modifica delle

102 Cfr. Balladore Pallieri G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, 1954, IV, pag. 41.

103 Cfr. Aimo P., *Bicameralismo e regioni*, Edizioni di comunità, Milano, 1977, pag. 187 e ss.

104 Non va tuttavia dimenticato che il Senato nella sua composizione nel corso della prima legislatura contemplava comunque la presenza di parlamentari generalmente più anziani, più colti e provenienti in maggior numero dai ceti medi e professionali. In tal senso, Spreafico A., *Il Senato della Repubblica. Composizione politica e stratificazione sociale*, in Dogan M. e Petracca O.M. (a cura di), *Partiti politici e strutture sociali in Italia*, Edizioni di comunità, Milano, 1968, pag. 609 e ss.

competenze o della composizione delle camere - lasciasse alla sovranità interna delle assemblee il compito di correggere le storture del sistema bicamerale appena emerse¹⁰⁵.

Per altro verso, affiorava una diversa esigenza, resa ancor più pressante in vista del rischio di una riduzione dei seggi senatoriali in conseguenza della perdita di efficacia della III Disposizione transitoria della Costituzione, che aveva consentito l'ingresso nella camera alta di molti senatori di diritto¹⁰⁶. Occasionato da tale emergenza, si aprì nuovamente il dibattito sulla riforma del bicameralismo, questa volta collegato non al profilo della sua funzionalità, ma nell'ottica di un ripensamento dei meccanismi di composizione.

Immediatamente, le forze di maggioranza riproponevano tendenze revisionistiche, nel costante tentativo di fare del Senato una camera conservatrice al riparo da possibili mutamenti nei rapporti di forza tra i gruppi sociali dominanti e quelli dislocati all'opposizione. In particolare, la concreta possibilità che, a breve o lungo termine, le forze di centro subissero una grave flessione nei suffragi, stimolava le componenti più conservatrici della società a proporre un modello di Senato che fosse in grado – per la maggiore consistenza di membri non elettivi e per il filtro delle categorie professionali,

105 In tale ottica, autorevole dottrina sosteneva già a pochi anni dall'entrata in vigore della Costituzione la necessità di una diversa articolazione delle funzioni tra le due Camere, in modo da accelerare il processo normativo e favorirne la funzionalità operativa. In tal senso, Sturzo L., *Parlamento e parlamentari*, in *La Via*, 1949, pag. 1 e ss; Foderaro S., *L'attività del Parlamento nel primo triennio e gli insegnamenti che ne conseguono*, Roma, 1950, pag. 23 e ss.

106 Recita la III Disposizione transitoria e finale della Costituzione: “*Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che: sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative; hanno fatto parte del disciolto Senato; hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente; sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato. Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale. Al diritto di essere nominato senatore si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore*”. L'Assemblea costituente decise di integrare la composizione del primo Senato repubblicano con un certo numero di senatori di diritto, nominati dal Presidente della Repubblica previa approvazione del Consiglio di presidenza dell'Assemblea. Si voleva così consentire l'ingresso nel Senato di personalità politiche di provata esperienza parlamentare, per conferire solidità al giovane Parlamento repubblicano e al contempo per manifestare la riconoscenza della Repubblica verso coloro che avevano combattuto il fascismo. La scelta ricadde allora su personalità che avevano rivestito cariche pubbliche (soprattutto parlamentari) e che avevano manifestato concretamente la propria avversione al regime fascista, esponendosi personalmente durante il passato ventennio. Il requisito dell'elezione all'Assemblea costituente garantiva, inoltre, una certa rappresentatività seppur indiretta ai senatori nominati dal Presidente della Repubblica, in quanto su di essi si era già espresso, anche se in altra sede, il consenso degli elettori. Grazie a questa disposizione, entrarono a far parte del primo Senato della Repubblica personalità di prestigio come Ivano Bonomi, Sandro Pertini, Benedetto Croce, Luigi Einaudi.

culturali, ecc. - di frenare e limitare le spinte provenienti dalla Camera dei Deputati che si temeva sarebbe risultata maggiormente influenzata nel suo agire dall'accresciuta forza dell'opposizione di sinistra, per come si sarebbe rivelata a seguito della nuova composizione del Senato¹⁰⁷.

In sostanza, venivano riproposti nel dibattito politico-istituzionale alcuni dei temi su cui si erano già confrontati i costituenti e che non erano riusciti ad imporsi in quella sede proprio per la natura corporativa e retriva cui si ispiravano¹⁰⁸. Parimenti, non riuscirono a trovare un sufficiente consenso neanche nel corso della prima legislatura, ma diversi e differentemente giustificati furono i tentativi di operare sulla struttura bicamerale – proponendo un Senato eletto solo in parte per volontà popolare – volti soprattutto ad impedire ai partiti dell'opposizione di dislocarsi nelle istituzioni in modo proporzionale al loro rafforzamento elettorale.

La situazione istituzionale può meglio spiegarsi se si considera che durante il periodo centrista – che si protrasse sino alla fine degli anni cinquanta – il Parlamento italiano ebbe una funzione meramente ratificatoria rispetto alle decisioni assunte dal Governo, col quale la maggioranza democristiana si identificava, risolvendosi così in mera “cassa di risonanza” o “foro di dimostrazione”, cioè come luogo di discussione deputato non a decidere, ma ad illustrare alla pubblica opinione le posizioni spesso inconciliabili di maggioranza ed opposizione.

In seguito all'esclusione delle sinistre dal governo avvenuta nel '47, si era realizzata una *conventio ad excludendum* tra i partiti italiani¹⁰⁹ che, pur teorizzando un'alternanza al governo, di fatto aveva escluso le sinistre da ogni partecipazione al potere, operando una sorta di deroga ai principi classici del sistema parlamentare che legittimano tutte le forze politiche ad andare al Governo¹¹⁰. Si verificò infatti che alcuni partiti fossero

107 In tal senso, si segnala l'intervento di Olivetti che, vicino alle posizioni del Mortati circa l'idea di una rappresentanza degli interessi politici e più genericamente di una rappresentanza corporativa, presentò già nel 1948 le sue proposte di riforma, seppur solo in ambito dottrinale. Cfr. Olivetti A., *Riforma del Senato e della Camera? Vera o falsa competenza politica*, in *Comunità*, anno V, n. 12, ottobre 1951, pag. 1 e ss, ora in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, vol. V, pag. 263 e ss.

108 Cfr. Aimo P., *Bicameralismo e regioni*, op. cit., pag. 193 e ss.

109 Cfr. Elia L., *La forma di governo e il sistema politico in Italia*, in Baldassarre A., Cervati A.A. (a cura di), *Critica dello stato sociale*, Laterza Roma- Bari, 1982.

110 L'esclusione delle sinistre (inizialmente rappresentate dal partito comunista e dal partito socialista e dal 1963 dal solo partito comunista) dalla partecipazione al potere aveva generato quello che le analisi politologiche definiscono “bipartitismo imperfetto” e “democrazia bloccata”. Il clima imposto dalla guerra fredda aveva infatti spinto ad enfatizzare la simmetrica e più stringente pregiudiziale anticomunista

costantemente collocati al governo mentre altri fossero presenti solo in Parlamento e, nel timore che le sinistre potessero recuperare in sede parlamentare (dove invece disponevano di notevole forza) gli spazi negati in sede di governo, la *conventio* non solo ne impediva l'ingresso al governo, ma aveva fatto in modo di ridurre al minimo anche l'influenza dell'Assemblea, funzionalizzando a tale scopo politico le proposte di riforma del bicameralismo, a cominciare dal metodo di scelta dei senatori.

Si spiega in quest'ottica la legge elettorale 31 marzo 1953 n° 148, che costituisce un tentativo di limitare la rappresentanza delle sinistre alla Camera dei Deputati e rafforzare la maggioranza. Definita subito dalle sinistre con l'epiteto di "legge truffa", la stessa prevedeva un premio di maggioranza pari a quasi i 2/3 dei seggi da assegnare al gruppo di liste che avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. Le liste collegate di centro non raggiunsero però il risultato elettorale sufficiente a fare scattare il premio e per evitare uno stallo la legge fu abrogata nel 1954, impedendo così ai gruppi di potere di centro di assicurarsi la stabilità al governo attraverso la via elettorale. Emerge con evidente chiarezza come la strada delle riforme istituzionali sia massimamente suggestionata da considerazioni ed obiettivi meramente politici ed anche gli sforzi di rinnovamento del Senato nella composizione o nelle funzioni risentono di possibili condizionamenti dei gruppi di potere in un'ottica di strategia politica. Non mancavano comunque voci autorevoli di grande levatura e alto senso dello Stato che teorizzavano soluzioni alternative al dettato costituzionale al fine di meglio calibrare il Senato, quindi il Parlamento, alle esigenze di maggiore rappresentatività e migliore funzionamento.

3. Il frazionamento partitico e la c.d. mediazione legislativa.

Già dalla fine degli anni cinquanta il contesto politico segnava un graduale ma significativo mutamento: da un lato, la maggioranza centrista aveva subito una flessione ed era entrata in crisi, dall'altro, iniziavano ad affievolirsi i poteri di direzione del

In tal senso, Galli G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1967. Cfr. altresì Chiarini R., *L'ultimo fascismo. In eredità la democrazia bloccata. L'Italia è stata condizionata per mezzo secolo dalla minaccia della Rsi nel sistema politico, con destra e sinistra impossibilitate a governare e il centro «condannato» a farlo*, in «Giornale di Brescia», 27 aprile 2009, p. 25.

governo, mentre in Parlamento aumentava progressivamente il consenso ai comunisti¹¹¹. Tale processo, che continuò negli anni sessanta con l'ingresso dei socialisti al governo (1963), allargava la base parlamentare, seppur meno omogenea e compatta di un tempo, e originava l'affermazione del governo del centro-sinistra, il cui programma si poneva nell'ottica di una riforma delle istituzioni, per realizzare un più attuale adeguamento alla società. È in questo periodo che si completava l'istituzione degli organi costituzionali e se ne verificava la funzionalità, in un'ottica di pieno confronto e costante dibattito tra le forze politiche, i sindacati, gli organi di governo e la stessa Corte costituzionale nella sua funzione di giudice delle leggi.

Questo clima di rinnovato fermento non poteva non riflettersi nella sede parlamentare, in cui i rapporti tra maggioranza ed opposizione diventavano sempre meno rigidi, tanto da consentire di registrare la dicotomia tra “maggioranza di investitura” e “maggioranza di gestione”: in sostanza, il governo non contava su una maggioranza parlamentare compatta e si appoggiava al sostegno dell'opposizione (risultando a ciò strategico lo scrutinio segreto), così che la maggioranza sia alla Camera che al Senato che di volta in volta si formava sulle singole decisioni non necessariamente coincideva con quella che aveva nominalmente conferito la fiducia al governo. Il Parlamento diventava quindi uno strumento funzionale al compromesso, ed il frequente ricorso al decentramento legislativo in commissione (stante il più ristretto numero di membri ed il carattere riservato delle discussioni) costituiva una prova di tali tendenze volte ad interpretarlo quale sede di accordo tra forze contrapposte¹¹². La legge – e per essa il ruolo delle assemblee – si trasformava da espressione dell'indirizzo politico della maggioranza in

111 Nei partiti avvenivano profonde trasformazioni: la democrazia cristiana – da sempre interclassista, quindi eterogenea – si frazionava in diverse correnti, alcune delle quali si dimostravano disponibili verso le forze dell'opposizione; il partito socialista si allontanava gradualmente dal partito comunista per avvicinarsi alla socialdemocrazia; il partito comunista, al termine dello stalinismo, avviava una revisione della propria politica per trasformarsi da partito “antisistema” a leale partito di opposizione, portatore degli ideali espressi nella Costituzione. Cfr. Mazzoni Honorati M.T., *Lezioni di diritto parlamentare*, op. cit., pag. 38 e ss.

112 Il decentramento legislativo in commissione inizialmente si rivelò funzionale al rafforzamento delle istituzioni, perché permetteva il superamento delle tensioni e l'omogeneizzazione delle forze politiche attraverso la partecipazione dell'opposizione al processo decisionale; tuttavia, presentò nel tempo lo svantaggio di promuovere principalmente leggi settoriali (c.d. leggine) a tutela di interessi particolari e corporativi, consentendo alla maggioranza di rinviare la trattazione delle questioni connesse a leggi più impegnative. Cfr. Predieri, A. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975.

prodotto di sintesi e mediazione tra maggioranza ed opposizione (la c.d. “mediazione legislativa”)¹¹³.

Nel corso degli anni sessanta non si registrano progetti di riforma costituzionale depositati alle camere che abbiano avviato o alimentato un dibattito sulla modifica del bicameralismo. Ciò si giustifica probabilmente considerando che risultava prioritario attuare la Costituzione in tutte le sue pieghe piuttosto che innovarla, senza averla ancora sperimentata.

4. La democrazia consociativa e la centralità del Parlamento.

A partire dalla V legislatura (1968-1972) si avviò una diversa e ulteriore modulazione del ruolo del Parlamento, agevolata dalla collaborazione dei partiti di sinistra, che consentì l’approvazione di importanti leggi (referendum, statuto dei lavoratori) e l’attuazione dell’ordinamento regionale, in virtù di una inusuale solidarietà determinata dall’appoggio di una maggioranza parlamentare superiore a quella che sosteneva il governo.

Il Parlamento veniva ad assumere una diversa fisionomia: non era più la macchina legislativa del periodo centrista e neppure il luogo di mediazione di interessi secondari, come al tempo del centro-sinistra, ma diventava sede di codeterminazione dell’indirizzo politico, cerniera tra lo Stato apparato e lo Stato comunità¹¹⁴, luogo geometrico del pluralismo sociale e istituzionale¹¹⁵. Determinante a connotare quest’assetto fu la riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971, che dotò le Camere degli strumenti necessari a potenziare le funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo, rivalutandole nei confronti della funzione legislativa, ritenuta fino ad allora primaria e quasi esclusiva. Il Parlamento decollò nella sua massima centralità nel corso della VII legislatura (1976 - 1979), quando - a seguito del risultato elettorale del 20 giugno del 1976 che non consentì la formazione di una maggioranza di governo - si cementò un nuovo equilibrio tra le forze politiche, tale da far ritenere superata la *conventio ad excludendum*. Il

113 I disegni di legge governativi superavano l’esame parlamentare ma sempre riportando rilevanti modifiche ed aggiustamenti, così come subivano sostanziali emendamenti i decreti legge in sede di conversione.

114 Cfr. Cheli E., *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981.

115 In tal senso, Manzella A., *L’esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, p. 288 ss.

governo che si formò (il terzo Andreotti) infatti era monocolore e minoritario: non si basava su una maggioranza parlamentare favorevole al suo programma, ma sulla benevola astensione delle opposizioni. Si parlò a tal proposito di “governo della non sfiducia” (o “delle astensioni”) che infatti si appoggiava a tutte (o quasi) le forze politiche presenti in Assemblea (tranne l’MSI).

Il Parlamento risultava ora l’unica sede in cui le forze politiche trovavano i necessari accordi, senza rimanere vincolati in alleanze compromettenti o durature, come quelle governative. L’enfasi con cui veniva esaltata in questo periodo la centralità parlamentare s’irradiava anche all’organizzazione delle camere, non più appannaggio della maggioranza: ne era prova l’attribuzione della presidenza della Camera ad esponenti comunisti (più interessati alla compartecipazione alle decisioni che al controllo della maggioranza).

Usufruendo delle opportunità normative offerte dai Regolamenti, il Parlamento fece valere il proprio peso anzitutto in campo legislativo, dove riuscì a rielaborare – e talora a riscrivere interamente – i testi presentati dal Governo, utilizzando altresì i nuovi strumenti conoscitivi, di indirizzo e controllo.

Uno degli strumenti più adeguati all’acquisita fisionomia del Parlamento fu quello delle Commissioni bicamerali, che intervennero sottraendo competenze strategiche al Governo: quelle istituite per fornire al Governo pareri sulla legislazione delegata operarono un depotenziamento dell’Esecutivo, con conseguente esonero di responsabilità, mentre le altre (es. la Commissione per l’indirizzo e la vigilanza della radiotelevisione) acquisirono subito funzioni tipicamente gestionali e amministrative, di spettanza del Governo. Anche la legislazione favorì il rafforzamento parlamentare a discapito del Governo negli assetti istituzionali dell’epoca: la legge n° 14 del 1978 sul parere parlamentare sulle nomine dei presidenti e vice-presidenti di istituti ed enti pubblici e la legge n° 468 del 1978 sulla disciplina del bilancio dello Stato legittimavano il Parlamento ad intervenire con una funzione di controllo-indirizzo nel primo caso e con un ruolo di determinazione politica nel secondo (appropriandosi della politica di spesa, attraverso lo strumento della legge finanziaria).

Ne risultò un modello di “Parlamento governante”¹¹⁶, che non circoscriveva la propria funzione all’attività di produzione normativa, al conferimento della fiducia al governo ed al suo controllo, secondo gli schemi del parlamentarismo classico, ma assumeva un ruolo propulsivo di co-decisione: lo stesso era deputato ad elaborare, con il concorso di tutte le forze politiche, un indirizzo da attuare non solo in sede legislativa, ma con la diretta ingerenza nelle attività proprie dell’esecutivo. Il Governo d’altra parte non esercitava poteri autonomi, ma si limitava ad eseguire il programma voluto dalle segreterie dei partiti e votato alle Camere¹¹⁷. Tale particolare assetto delle istituzioni venne ricondotto al modello della democrazia consociativa, in cui la differenziazione tra i ruoli della maggioranza (che governa) e dell’opposizione (che controlla) – tipica del modello parlamentare classico – si attenua sensibilmente proprio perchè quasi tutte le forze politiche partecipano ai processi decisionali¹¹⁸. In tal senso, la consociazione si atteggiava quale modello alternativo al sistema dell’alternanza (in cui la maggioranza sta al governo e l’opposizione è in funzione di controllo in attesa di divenire essa stessa maggioranza), tipica dell’esperienza inglese, risultando entrambe forme di partecipazione democratica al potere lasciate al libero gioco delle forze politiche senza essere cristallizzate in norme costituzionali.

La centralità del Parlamento in funzione governante rifletteva lo stato dei partiti e l’evoluzione dei rapporti tra i vari centri di organizzazione del potere, risentendo pertanto di condizionamenti esterni resi ancor più invasivi negli effetti prodotti a causa della debolezza degli indirizzi e delle scelte governative e dalla scarsa rappresentatività dell’Esecutivo nei confronti della maggioranza (considerato che qualche partito non facevano parte del governo pur appoggiandolo). Il rafforzamento del Parlamento nel

116 Cfr. Mazzoni Honorati M. L., *Lezioni di diritto parlamentare, op. cit.*, pag. 41 e ss. Il modello di parlamento governante raggiunge la massima espressione con l’esperienza del governo di unità nazionale (il quarto Andreotti) del 1978, anch’esso monocolore, basato sull’appoggio esterno di tutti i partiti (tranne il MSI), incluso quello comunista. Per la prima volta, il governo viene spogliato anche del potere di indirizzo, poiché il programma è elaborato dai partiti, viene votato dal Parlamento (alla Camera la fiducia, dopo il rapimento di Aldo Moro, viene data con un’eccezionale maggioranza di 545 voti favorevoli, 30 contrari e 3 astenuti) e risulta di fatto affidato al governo solo in gestione.

117 Sebbene il nuovo modello potesse accostarsi alla forma di governo assembleare, tuttavia il paragone era inesatto, stante l’assenza di altri elementi tipici del sistema assembleare (quali l’abolizione o il depotenziamento del capo dello Stato, la soppressione o la limitazione dei poteri di scioglimento, l’elezione del governo o del primo ministro da parte del Parlamento...).

118 L’esperienza italiana del tempo portò ad individuare una consociazione imperfetta, in quanto non tutti i partiti entrarono nella compagine governativa, che era invece democristiana e si basava sull’appoggio esterno degli altri partiti. In tal senso, Onida V., *Recenti sviluppi della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1981.

cuore degli anni settanta non si fondò quindi su una forza endogena, ma fu agevolato dalla debolezza del Governo e dalle scelte strategiche dei partiti, per cui si rivelò fragile e reversibile. Infatti, il tramonto della gestione consociativa del potere (determinato dal ritiro del sostegno al governo di unità nazionale da parte del partito comunista nel 1979) affievolì la centralità del Parlamento ed il concorrere di ulteriori fattori socio-economici (la crisi economica e l'emergenza del terrorismo) ne suggellarono il declino in favore di un rinvigorismento del Governo che invece proponeva canali decisionali più rapidi (stante il massiccio ricorso al decreto-legge) e mediazioni più semplici (i c.d. vertici con i partiti ed i sindacati) di quelli richiesti dalla gestione parlamentare dell'indirizzo politico¹¹⁹.

L'esperienza del Parlamento quale organo centrale che governa ed elabora direttamente l'indirizzo politico – resa possibile da un clima di forte collaborazione tra i partiti – non poteva protrarsi in assenza di una coesione duratura tra le divergenti forze politiche del Paese: le differenti anime dello scenario partitico italiano, riappropriandosi di una rinnovata identità, rivendicarono la necessità di un dibattito acceso per comporre le differenti istanze, un contraddittorio che non ammetteva consociativismo e la cui sede privilegiata rimaneva quella assembleare. Il Parlamento venne ancora una volta travolto da una rivisitazione: proprio perché organo rappresentativo di tutte le esigenze (tra loro contrastanti) della società civile, e quindi composto da partiti fortemente organizzati e che sostenevano o contestavano il Governo, lo stesso non risultò alla lunga idoneo ad esprimere indirizzi organici e coerenti, né era dotato dell'omogeneità necessaria per assumere decisioni rapide; la sua centralità venne allora ricondotta al ruolo di mediazione tra le varie istanze sociali nella produzione legislativa ed alla funzione di controllo del Governo, riaffermato quale unico organo in grado di assumere la direzione politica dello Stato.

Sul piano dei progetti di revisione costituzionale, va segnalato come la concretizzazione della nuova dimensione regionale conseguente all'elezione nel 1970 dei Consigli regionali aveva indotto a riflettere sull'ipotesi, già prospettata in sede di Assemblea costituente sebbene respinta, di una seconda "Camera delle Regioni"¹²⁰ o di un "Senato

119 Cfr. Cheli E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978.

120 Cfr. Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, estratto da *Studi parmensi*, XVI, Milano, 1975, p. 76 e ss. Secondo l'autore, i senatori avrebbero dovuto essere eletti dai Consigli di ciascuna regione e non all'interno del Consiglio ma tra cittadini eventualmente dotati di particolari requisiti.

delle autonomie”¹²¹. Risalgono a questo periodo le prime proposte parlamentari di c.d. regionalizzazione del Senato, tendenti ad una “corresponsabilizzazione degli enti regionali”, come si afferma nella relazione illustrativa alla proposta di legge costituzionale presentata dai deputati Olivi, Bressani e Galloni. In questa proposta, in particolare, si superava il bicameralismo perfetto, prevedendo una composizione mista della seconda camera, nella quale sarebbero confluiti 180 senatori eletti a suffragio universale e diretto e 135 senatori eletti dai Consigli regionali. Tuttavia, era ancora presente il timore, avvertito non solo nel progetto *de quo* ma anche in tutti i tentativi di revisione dell’epoca, che un Senato interamente composto da rappresentanti di secondo grado avrebbe perso di prestigio a fronte della Camera dei Deputati eletta a suffragio universale e diretto.

5. Il rafforzamento dell’Esecutivo e l’esigenza di stabilità governativa.

Il ruolo decisionale che il Parlamento ebbe nel corso degli anni settanta era destinato ad un epilogo a breve termine, in quanto il modello decisorio dell’organo assembleare era frutto non di una scelta di fondo, ma di una necessità congiunturale, tant’è che lo stesso non seppe utilizzare efficacemente gli strumenti offerti dai Regolamenti per decidere o influire sulle decisioni, avviandosi così – dopo un periodo di centralità - verso una progressiva emarginazione tra le istituzioni.

Difatti, da un lato, la forte riduzione di consensi registrata alle elezioni del 1979 dal partito comunista fece diminuire l’interesse delle coalizioni di governo all’appoggio dei comunisti, dall’altro, si manifestava l’esigenza di dar vita a governi efficienti e durevoli, improntati ad un forte decisionismo che lasciasse minori spazi alla contrattazione parlamentare con l’opposizione. Si apriva pertanto una stagione improntata al rafforzamento dell’Esecutivo, in cui era predominante il tema della “governabilità” più che quello della rappresentatività, come dimostrato dalla formazione di esecutivi (come il governo Spadolini del 1981 e Craxi del 1983) costruiti attorno a partiti strategici e funzionali alla stabilità, a prescindere dalla rispettiva forza elettorale¹²².

121 Cfr. Aimò P., *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e trasformazione di un’idea. La genesi del Senato alla costituente*, Milano, 1977, p. 210.

122 Perdurando l’impraticabilità di una collaborazione al governo tra democristiani e comunisti, il partito socialista si rivelò necessario per la formazione del governo.

In questi anni, il Parlamento veniva investito da vivaci critiche mosse a seguito del fallimento dell'esperienza semi-consociativa e le indagini sulla sua funzionalità giungevano a coniugarsi ai tentativi di riforma dell'intero sistema, in vista soprattutto del potenziamento del Governo, aprendo la strada ad ipotesi di modifica della stessa forma di governo, che si voleva orientata verso forme presidenziali o semi-presidenziali alla francese. Difatti, un'apposita "Commissione bicamerale per le riforma delle istituzioni" istituita nel 1983 avrebbe dovuto elaborare proposte di riforma costituzionale e legislative tendenti a "rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili, con la previsione di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività", ma la Commissione, presieduta dall'on. Bozzi¹²³, approdò nel 1985 solo ad un documento di studio, senza che fosse avviata alcuna riforma del Parlamento e delle istituzioni.

Non ebbero invece alcun seguito i tentativi di innovare il Senato in senso regionalistico sulla base del modello tedesco, che iniziavano ad essere ideati in modo più articolato¹²⁴ e talora venivano concepiti all'interno di una prospettiva di riforma costituzionale più ampia¹²⁵. In realtà, la maggior parte delle proposte di riforma del Parlamento presentate negli anni ottanta era volta a favorire una razionalizzazione del bicameralismo, proseguendo un percorso già avviato con le leggi costituzionali del 9 febbraio 1963 n° 2 e del 27 dicembre 1963 n° 3, (che avevano modificato gli artt. 56, 57 e 60 la prima e gli artt. 57 e 131 Cost. la seconda¹²⁶). Le proposte dirette ad innovare il sistema bicamerale, pur prevedendo un cambiamento verso forme di bicameralismo non paritario nelle funzioni o differenziato nella composizione, tuttavia non coinvolgevano (ancora) il tema della rappresentanza territoriale¹²⁷.

123 Sull'attività della Prima Commissione bicamerale cfr *par. 5.1.*

124 In tal senso, si segnala il c.d. progetto Amato. Cfr. Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 84.

125 È di questi anni il progetto di riforma del "gruppo di Milano", e in particolare il progetto di S. Galeotti, che propone un Senato ispirato al modello del *Bundesrat* tedesco. Cfr. Miglio G. (a cura di), *Verso una nuova Costituzione. Costituzione vigente e crisi del sistema politico. Cause ed effetti*, I, p. 408.

126 Nell'originario testo costituzionale era prevista una diversa durata delle due camere, dal momento che la legislatura al Senato, come visto, terminava dopo 6 anni. In realtà, al fine di non provocare la continua chiamata alle urne dell'elettorato, tale disposizione non venne mai applicata. Infatti, sia nel 1953 che nel 1958, in occasione del rinnovo della Camera dei Deputati, il Senato fu sciolto anticipatamente in modo da far coincidere le elezioni di entrambi i rami del Parlamento. Con l'approvazione della l. cost. 9 febbraio 1963 n° 2, la durata in carica delle due camere venne definitivamente equiparata, eliminando così quest'ultimo elemento di differenziazione tra Senato e Camera.

127 Cfr. Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981, pag. 43 e ss.

Alla fine del decennio l'attenzione era concentrata al rafforzamento del Governo, suggellato dalla legge sulla Presidenza del Consiglio prevista dall'art. 95 Cost. che – dopo circa quarant'anni – interveniva a disciplinare prassi e consuetudini già operative e a razionalizzare l'attività di governo in vista di un esercizio “forte” del potere esecutivo¹²⁸. Alla stessa finalità erano orientate anche la legge di riforma del bilancio dello Stato (l. 362 del 1988) e la legge sulla disciplina dei rapporti con le comunità europee (l. 86 del 1989)¹²⁹.

In un clima molto diverso dal consociativismo degli anni settanta, la Camera e il Senato modificavano i propri regolamenti nel 1988, segnando un ulteriore rinvigorismento dell'Esecutivo. Riducendo drasticamente l'utilizzo dello scrutinio segreto, si sanciva la prevalenza del gruppo sul singolo parlamentare e si rafforzava la posizione del governo, consentendogli di fatto il controllo sulla maggioranza parlamentare, giacchè questa più difficilmente avrebbe potuto votare palesemente contro i provvedimenti del governo cui aveva concesso la fiducia. In questo modo, alle iniziative di governo veniva assicurato, quasi automaticamente, l'appoggio della maggioranza parlamentare.

Le ulteriori modifiche regolamentari (alla Camera nel 1988 e al Senato nel 1990) introdussero meccanismi volti a garantire la priorità delle iniziative del governo nei programmi e nei calendari delle assemblee e ad assicurare tempi certi per l'approvazione, creando una sorta di corsia preferenziale per il governo. Tutte le iniziative dirette al rafforzamento del governo si spiegavano con le esigenze di governabilità del Paese e l'impellenza della stabilità, ma ad esse si collegava il progressivo indebolimento dei poteri del Parlamento, il cui ruolo necessitava con pressante urgenza di essere ridefinito.

5.1 Il progetto della I Commissione bicamerale (c.d. Commissione Bozzi) e le altre proposte degli anni ottanta.

Nell'ambito delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato già nel settembre del 1982 (VIII legislatura) vennero istituiti due Comitati di studio per l'esame

128 Cfr. Chimenti C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Giappichelli, Torino, 1992, pag. 69 e ss.

129 A rafforzare l'azione di governo è intervenuta anche la disciplina regolamentare sull'approvazione del bilancio, che ha istituito un'apposita “sessione” con tempi certi e predeterminati per l'approvazione della legge di bilancio e finanziaria e dei documenti di bilancio e programmazione. Cfr. Mazzoni Honorati M. L., *Lezioni di diritto parlamentare, op. cit.*, pag. 45 e ss.

dei problemi istituzionali, con il compito di redigere un inventario ragionato sia delle proposte già presentate alle Camere in materia istituzionale sia delle più significative osservazioni emerse in sede politica e parlamentare, così da rilevare profili di possibile revisione, senza con ciò procedere ad ulteriori considerazioni di merito, stante le divergenze di opinioni manifestatesi¹³⁰.

Questo primo intervento formale aprì la strada ad una stagione di proposte di riforma dell'ordinamento: infatti, nell'ottobre del 1983 (durante la IX legislatura), in forza di due mozioni di analogo contenuto, approvate da Camera e Senato, venne costituita la prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, composta da venti deputati e venti senatori, con il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti di accusa".

La Commissione¹³¹, presieduta dall'on. Aldo Bozzi (Pli), svolse un ampio ed approfondito dibattito nel tentativo di affrontare soprattutto i problemi dell'ordinamento dello Stato. Nella scelta tra un progetto di riforma globale, idoneo ad avviare il Paese verso una "seconda Repubblica", ed un più limitato progetto che, pur rivedendo taluni aspetti dell'ordinamento istituzionale, non alterasse non solo i valori, ma neanche l'impianto della Costituzione del 1948, prevalse nettamente questa seconda linea e la Commissione, pur riprendendo in buona misura i risultati del lungo dibattito dottrinale degli ultimi anni, tuttavia affrontò aspetti sostanzialmente marginali, riducendo la prospettata revisione ad un'operazione di maquillage, in modo da correggere le anomalie più vistose per come risultavano dal trascorrere del tempo e dalle esperienze compiute¹³². Pertanto, le proposte della Commissione Bozzi si limitarono ad ipotizzare

130 A conclusione dei lavori, i Comitati – presieduti rispettivamente dall'on. Riz e dal sen. Bonifacio – redigevano già nell'ottobre del 1982 una relazione che dava conto dei principali aspetti da riformare, rilevati in conformità all'incarico ricevuto, e proponeva delle riflessioni conclusive di notevole interesse. Il Rapporto del ministro per la funzione pubblica Giannini del 1979 e l'istituzione nel 1982 dei due Comitati di studio in esame rappresentarono il prodromo della costituzione della prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, avvenuta poi nel corso della IX legislatura (1983-1987).

131 La Commissione, insediata il 30 novembre 1983, approvò una relazione finale che fu presentata ai presidenti delle Camere il 29 gennaio 1985 e che interessava la riforma di 45 articoli della Costituzione, contenuti sia nella prima parte (circa il sistema dell'informazione, i sindacati, i partiti politici, le garanzie processuali) che nella seconda parte (tendenti a differenziare le competenze delle due Camere e ad indirizzare il voto di fiducia al solo *Premier*).

132 In tal senso, Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo, op. cit.*, pag. 31 e ss.

revisioni di singole disposizioni, attraverso l'innesto di innovazioni e aggiustamenti volti a disciplinare situazioni divenute nel tempo rilevanti.

Circa l'organizzazione dello Stato, la Commissione proponeva una revisione della rappresentanza parlamentare che, pur mantenendo inalterata l'articolazione in due distinte camere, adottasse un bicameralismo c.d. differenziato: in tal modo, alla Camera dei deputati sarebbe stato affidato in prevalenza l'esercizio della funzione legislativa, mentre al Senato si sarebbe dovuta riconoscere una preminente funzione di controllo¹³³. Conseguente alla redistribuzione della titolarità legislativa sarebbe stata l'ulteriore differente connotazione nella produzione normativa, in cui si sarebbe distinto tra leggi necessariamente bicamerali¹³⁴ e leggi adottate a prevalenza dalla Camera, a carattere residuale rispetto alle precedenti, il cui procedimento contemplava tanto la facoltà del Governo di rinviare il testo al Senato (per un esame e proposte di emendamenti) quanto la facoltà di richiamo da parte dello stesso Senato (in particolare, di 1/3 dei senatori), entro 15 giorni dall'approvazione della legge, ferma comunque la decisione finale da parte della Camera.

L'art. 82 Cost. sarebbe stato modificato nel tentativo di disciplinare la funzione di controllo anzitutto sul Governo da parte del Senato¹³⁵. La razionalizzazione del rapporto fiduciario ne avrebbe devoluto l'attribuzione alle due Camere in seduta comune.

Sul piano della composizione del nuovo Parlamento, pur formulando una pluralità di ipotesi, la Commissione suggeriva un intervento circoscritto alla camera alta e volto a ridurre il numero a 252 membri, operando altresì un modesto ampliamento dei senatori vitalizi (riprendendo proposte già avanzate negli anni sessanta nel corso dell'iter della l.

133 La modifica avrebbe riguardato gli artt. 70, 71, 72 e 73 della Costituzione.

134 Oltre alle leggi costituzionali e di conversione dei decreti-legge, la procedura bicamerale avrebbe riguardato la materia elettorale, la disciplina degli organi costituzionali, il bilancio ed i tributi, la materia penale, la tutela delle minoranze, l'attuazione del concordato e di intese, la registrazione dei sindacati, i principi fondamentali ex art. 117, I comma, i principi generali sulle autonomie locali, l'approvazione degli statuti regionali, la ratifica dei trattati internazionali.

135 La funzione di controllo politico del Senato si riferiva, in particolare, all'attuazione e all'efficacia delle leggi, all'esercizio dei poteri normativi del Governo, alle nomine pubbliche, al funzionamento di enti pubblici, all'attività di coordinamento e di indirizzo del Governo nei confronti delle regioni e degli enti territoriali, all'attuazione delle politiche comunitarie e all'andamento della spesa pubblica. Il Senato doveva inoltre decidere sulle questioni di merito per contrasti di interessi con le leggi regionali e disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Anche alla Camera dei Deputati, peraltro, erano riconosciute funzioni ispettive nei confronti del Governo e della P.A. attraverso interrogazioni, interpellanze e altri strumenti previsti nel suo regolamento. Infine, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, già prevista in Costituzione, avrebbe dovuto svolgere – con l'integrazione di 20 rappresentanti delle regioni – funzioni consultive sia in riferimento alle competenze al Senato, sia in ordine ai progetti di legge all'esame riguardanti le regioni o gli enti locali.

cost. del 1963), così da includere gli ex presidenti delle Camere, ed un aumento ad otto dei senatori di nomina presidenziale.

In sostanza, non emergeva nessuna apertura verso una diversa rappresentatività delle due camere né alcuna attenzione per il recepimento nel sistema delle istanze regionali; inoltre, la differenziazione funzionale sul piano legislativo, data l'ampiezza dell'elenco delle leggi bicamerali, si rivelava un tentativo fin troppo limitato nei suoi effetti. In realtà, l'attenzione della Commissione era rivolta prevalentemente verso un tentativo di razionalizzazione della forma di governo, lasciando quindi isolate le proposte di trasformazione dello Stato italiano in Stato federale e del Senato in camera delle Regioni.

A seguito della presentazione della relazione di maggioranza della Commissione Bozzi – approvata il 29 gennaio 1985 senza il voto dei parlamentari comunisti¹³⁶ - furono depositati numerosi progetti di riforma della Costituzione¹³⁷, ma nessuno ebbe seguito. Tuttavia, è opportuno darne atto per ciò che concerne le proposte di riforma delle Camere.

Nel corso della IX legislatura (1983-1987), vennero inizialmente presentati nove progetti dei quali due proponevano un assetto monocamerale (Sinistra indipendente e Pci), due suggerivano una mera razionalizzazione del bicameralismo vigente (Dc) e cinque prevedevano forme di bicameralismo differenziato, paritario o non paritario. In particolare, se il progetto Bozzi (Pli) riprendeva quello elaborato dalla Commissione bicamerale, il progetto Franchi (Msi) rimandava ad una rappresentanza parzialmente corporativa, mentre il progetto Bassanini (Sinistra indipendente) proponeva un “Senato delle Regioni e delle autonomie locali” composto da 190 membri eletti dai Consigli regionali e da uno speciale collegio di rappresentanti delle autonomie locali; in questa

136 La relazione conclusiva fu approvata solo dai componenti della Commissione appartenenti alla Dc, al Psi, al Pr e al Pli, con astensione dei gruppi comunista e socialdemocratico e con voto contrario dei gruppi Msi-Dn, Sinistra indipendente, Democrazia proletaria e Union Valdotaïne. Furono inoltre presentate 6 relazioni di minoranza dai membri della Commissione appartenenti agli altri gruppi politici non menzionati: si tratta delle relazioni aventi come firmatari rispettivamente gli on. Russo, Milani, Barbera, Rodotà, Franchi, Riz

137 Nel febbraio del 1986 Aldo Bozzi, già presidente della prima Commissione bicamerale, presentò alla Camera ben sette progetti di revisione costituzionale, tra cui uno intitolato “Modifica di norme della Costituzione concernenti la composizione e le funzioni delle Camere del Parlamento” (A.C. n. 3516 del 22 febbraio 1986); l'esame, avviato dopo alcuni mesi, fu interrotto per lo scioglimento delle Camere, ma le linee guida del progetto confluirono nel corso della X legislatura in un vivace dibattito al Senato che approdò (il 7 giugno 1990) all'approvazione di un progetto di revisione costituzionale di contenuto analogo.

costruzione il Senato, escluso dal rapporto fiduciario, avrebbe concorso alla legislazione concernente l'ordinamento regionale in condizioni di parità con la Camera, potendo negli altri casi proporre solo emendamenti.

Anche il progetto del sud-tirolese Riz ipotizzava un Senato eletto dai consigli regionali e dalle province autonome, senz'altro innovare sull'attuale bicameralismo, a differenza del progetto del leghista Tramarin¹³⁸ che - con una prospettazione del tutto originale - individuava tre poli legislativi all'interno di un impianto federalista che assegnava alla Camera dei deputati una competenza legislativa circoscritta a materie espressamente indicate e distribuiva le residue competenze tra Regioni e "Camera federale italiana", la quale (in sostituzione dell'attuale Senato) avrebbe riunito otto componenti per Regione, scelti mediante elezione a suffragio universale.

Alla fine degli anni ottanta - nel corso della X legislatura (1987-1992) - il dibattito sulla riforma del bicameralismo attraversò una fase di torpore, addivenendo alla presentazione di pochi progetti (quasi tutti depositati al Senato) di certo meno audaci rispetto a quelli depositati alla Camera nel corso della precedente legislatura e comunque ispirati ad una strategia condivisa che privilegiava una riforma meramente procedurale del bicameralismo, nella stretta difesa della sua natura paritaria.

In tale ottica, si colloca il progetto presentato dal sen. Roland Riz¹³⁹ che, innovativamente, s'ispirava alla rappresentanza territoriale, mantenendo tuttavia paritaria tanto la composizione che le funzioni delle due camere, così da introdurre solo semplificazioni procedurali nel procedimento legislativo: infatti, richiamando il progetto della Commissione Bozzi, distingueva tra leggi necessariamente bicamerali (individuate con criterio formale o materiale) e leggi monocamerali, cioè approvate da una sola Camera, con facoltà per l'altra Camera e per il Governo entro quindici giorni di chiederne l'esame e l'approvazione bicamerale.

Pur nell'evidente necessità di avviare una strategia di riforma del rapporto centro-periferia che coinvolgesse in qualche modo le istituzioni, tuttavia, il fallimento del progetto Riz dimostrava come fosse prevalente la tendenza a mantenere una continuità con l'impostazione tradizionale (così emerge anche dalle parole del Presidente della

138 Il leghista Achille Tramarin è stato - in assoluto - il primo parlamentare leghista in Parlamento, eletto il 26 giugno 1983 nella lista della Liga Veneta. Il progetto A.C. n. 4359 era firmato anche dal sardista Columbu.

139 Il progetto presentato da Roland Riz (ora senatore) fu firmato anche da altri autonomisti, come il valdostano Dujany e dall'unico senatore della Lega nord Umberto Bossi.

Commissione, Leopoldo Elia): in realtà, la maggioranza delle forze politiche rifiutava l'ipotesi di una camera costruita come una struttura rappresentativa delle Regioni, e riteneva una forzatura inadeguata allo Stato italiano ogni tentativo di assimilazione con l'articolazione dello Stato federale, rivelandosi inapplicabile una soluzione analoga al *Bundesrat* tedesco.

Fu anche sostenuta in dottrina la tesi che si potesse riformare il bicameralismo anche solo agendo sui regolamenti parlamentari che avrebbero consentito sia di coordinare l'attività delle due camere, sia di potenziarne il ruolo di controllo e contrappeso dell'attività governativa¹⁴⁰.

Sicuramente, risultava più esauriente (ma non per questo più fortunato negli esiti) il progetto di revisione del bicameralismo approvato nel 1991¹⁴¹ dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (il relatore era il Presidente della Commissione Silvano Labriola del Psi) che, pur non alterando la struttura delle Camere, introduceva una differenziazione funzionale in materia legislativa in base alla quale tutti i progetti su materie riservate allo Stato avrebbero dovuto essere presentati alla Camera dei deputati, lasciando al Senato i progetti su materie concorrenti con le Regioni. È in seno a tale

140 In tal senso, Chimenti C., *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, pag. 183 e ss. Qualche autore ha ritenuto che proprio i regolamenti abbiano inciso sul bicameralismo, dando vita ad un monocameralismo di fatto nel quale il Parlamento, attraverso le Commissioni bicamerali, ha esercitato tanto la funzione di controllo quanto quella legislativa come se operasse attraverso una sola camera. Così, Manetti M., *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, pag. 194 e ss..

141 Il progetto di riforma costituzionale A.C. n. 4887-A, approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (presieduta dal senatore Leopoldo Elia del Partito popolare italiano) il 7 giugno 1990 e poi modificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, presieduta dall'on. Labriola (che lo approvò l'11 giugno 1991), confermava l'impianto del bicameralismo perfetto circa la concessione e la revoca della fiducia al Governo, nonché per l'attività legislativa nelle materie tassativamente indicate. Nelle altre materie il principio del bicameralismo perfetto veniva mitigato dal principio c.d. della culla e del richiamo, in base al quale i progetti di legge sarebbero stati esaminati e approvati da una sola camera, quella presso la quale erano stati presentati; all'altra camera rimaneva riservata la facoltà di richiedere - entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo - con deliberazione assunta a maggioranza semplice il riesame del testo approvato; qualora la richiesta di riesame non fosse stata deliberata entro 15 giorni, il progetto di legge sarebbe stato definitivamente approvato. Nel caso richiesta di riesame, i parlamentari della camera richiedente avrebbero potuto proporre entro 30 giorni modifiche da approvare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, sarebbe potuto essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo si sarebbe concluso quando il progetto di legge fosse stato approvato da entrambe le Camere in identico testo ovvero fosse mancata una richiesta di riesame nei termini sopra illustrati. Cfr. Decaro C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, pag.117.

rivisitazione¹⁴² che, per la prima volta, si effettua un'inversione delle competenze legislative ex art. 117 Cost. (cioè l'espressa specificazione delle materie di competenza statale, affidando alle Regioni tutte le altre, individuate in via residuale), con contestuale conferimento agli Statuti regionali (a seguito di modifica dell'art. 122 Cost.) della disciplina esclusiva sia della forma di governo che della legge elettorale¹⁴³. Lo scioglimento delle Camere impedì l'esame del progetto di legge costituzionale A.C. n. 4887-A che infatti decadde.

6. La democrazia maggioritaria ed il passaggio alla c.d. Seconda Repubblica.

Gli anni novanta segnano un momento di intenso travaglio per le istituzioni e di profonde e rapide trasformazioni dell'intero sistema politico. Il Parlamento mantiene un ruolo decisivo quale organo di produzione legislativa, approvando leggi di notevole rilevanza¹⁴⁴ in diversi settori di pubblico interesse; tuttavia, quale istituzione rappresentativa, lo stesso raggiunge un livello bassissimo di consensi, soprattutto per la scarsa caratura morale dei propri componenti, in larga parte inquisiti dalla magistratura per finanziamenti illeciti ai partiti e per episodi di corruzione. La sfiducia dell'opinione pubblica nel sistema partitico – ritenuto responsabile del grave deficit della finanza pubblica ed incapace a risolvere i più impellenti problemi del Paese, segnato dalla crescente estensione del potere mafioso e della criminalità organizzata (si ricordino le stragi in Sicilia del 1992 e del 1993) – trovò la sua naturale evoluzione nella riforma del sistema elettorale del Parlamento.

142 Il progetto approvato rappresentava un testo unificato risultante dall'esame congiunto delle proposte di legge in materia di riforma del bicameralismo presentate da numerosi senatori di diversi gruppi politici (proposte Pasquino A.S. n. 21, n. 22, n. 23 e n. 1101, Riz A.S. n. 30, Filetti A.S. n. 166, Pecchioli A.S. n. 227, Mancino A.S. n. 426 e A.S. n. 845). Il progetto trasmesso dal Senato venne stato esaminato dalla Commissione congiuntamente ad altre proposte di revisione costituzionale presentata alla Camera (p.d.l. Bassanini A.C. n. 35, Labriola A.C. n. 37, Natta A.C. n. 558, Franchi A.C. n. 607, Martinazzoli A.C. n. 677, Battistuzzi A.C. n. 2027, Bianco A.C. n. 2255).

143 Il progetto in esame non riguardava solo la riforma del bicameralismo, ma introduceva, in connessione con essa, un profondo riassetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, oltre che la costituzionalizzazione dell'istituto della delegificazione e delle procedure comunitarie.

144 Si considerino, a titolo esemplificativo, la legge sulle autonomie locali (l. n. 142 del 1990), la legge sullo sciopero nei servizi pubblici (l. n. 146 del 1990), la legge sulla radiotelevisione (l. n. 223 del 1990), la legge "antitrust" sulla concorrenza del mercato (l. 287 del 1990), la legge sulla cittadinanza (l. n.91 del 1992).

La progressiva crisi dei partiti tradizionali è testimoniata dalla repentina riforma del sistema elettorale collaudato da oltre quarant'anni. Un evidente segnale della decadenza dell'apparato-partito è rintracciabile già nell'abrogazione (mediante il referendum del 9 giugno 1991) delle norme sul voto di preferenza per le elezioni alla Camera, ma le pesanti sconfitte riportate dai partiti tradizionali alle elezioni politiche del 5 aprile 1992 rappresentarono un momento di importante verifica e di chiaro dissenso verso le organizzazioni storiche, consacrando altresì l'ascesa di nuove formazioni politiche. Infine, nelle consultazioni referendarie del 18 aprile 1993, il corpo elettorale si espresse per l'abrogazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti e su parte della legge elettorale del Senato, dimostrando in tal modo la sfiducia conclamata verso i partiti e la volontà di passare da un sistema elettorale proporzionale ad uno maggioritario.

In questa fase il Parlamento subiva decisioni maturate al di fuori delle istituzioni, e cioè direttamente nel corpo elettorale, la cui volontà - manifestata in particolare col referendum sulla legge elettorale per il Senato - costituiva un significativo vincolo al potere legislativo del Parlamento nella redazione delle nuove leggi elettorali¹⁴⁵.

La democrazia consociativa, la c.d. democrazia dei partiti - che aveva connotato il sistema politico italiano in una stagione di forti contrasti ideologici e di scarsa omogeneità politica, consentendo di trovare un compromesso sulle singole decisioni in assenza di un consenso sulle scelte di fondo - cedeva il passo alla c.d. democrazia maggioritaria proprio a seguito dell'approvazione delle nuove leggi elettorali nell'agosto del 1993, le quali tuttavia - più che realizzare la postulata democrazia maggioritaria - riuscirono a radicare solo un modulo politico bipolare. Infatti, le successive elezioni del 27 marzo 1994, le prime svolte con formula maggioritaria, non arrivarono a generare un bipolarismo perfetto ed il periodo successivo (governo Berlusconi e governo "tecnico" Dini) si contraddistinse per l'asprezza della lotta politica e per la forte instabilità. In Parlamento numerosi furono i casi di ostruzionismo e a fronte di una riduzione nella produzione legislativa di maggior rilievo nazionale si dilatò progressivamente il ricorso alla decretazione d'urgenza.

145 Cfr. Labriola S., *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995

Nonostante il momento di grave crisi delle istituzioni rappresentative, il Parlamento non limitò il proprio intervento ad un ruolo meramente ratificatorio, dando vita invece a forme di co-legislazione col Governo anche nell'ambito della stessa decretazione d'urgenza. Ma fu soprattutto attraverso l'esercizio della funzione di controllo che il Parlamento recuperò e rinvigorì un ruolo istituzionale di primario livello, una sorta di attività arbitrale che trovò il suo epilogo con la c.d. parlamentarizzazione delle crisi di governo (già avvenuta per il governo Amato e ripetuta anche per le crisi dei governi successivi).

6.1 Le nuove prospettive di riforma e la necessità di un cambiamento etico ed istituzionale.

In un decennio di profonde trasformazioni socio-politiche l'idea che la Costituzione del 1948 non fosse più adeguata alle nuove esigenze e non sufficiente a contenere le degenerazioni sistemiche appariva come la chiave di volta per avviare una nuova stagione di rinnovamento etico, oltre che istituzionale, all'interno dei poteri dello Stato. Ne fu testimonianza il messaggio che il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga inviò il 26 giugno 1991 alle Camere in materia di riforme istituzionali per sottolineare la necessità di una riorganizzazione alla luce delle sopravvenute modificazioni sociali e che rappresenta uno spartiacque nel tortuoso percorso di rigenerazione delle istituzioni costituzionali. Quest'intervento – che ebbe un solo precedente nella storia repubblicana risalente al Presidente Giovanni Leone nel 1975 – rievocava dapprima la cornice storico-politica all'origine della Costituzione repubblicana e le profonde trasformazioni sociali ed economiche intervenute dal dopoguerra fino al 1991 e concludeva con un appello alle Camere per l'avvio di un processo riformatore volto al superamento della c.d. democrazia bloccata propria del sistema italiano ed al rilancio di un nuovo patto nazionale da porre alla base delle rinnovate strutture democratiche e repubblicane¹⁴⁶. Per fare ciò, il Presidente Cossiga indicava tre possibili strade: da un lato, il ricorso alla procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost. per la revisione della Costituzione; dall'altro, l'attribuzione di poteri costituenti alle Camere in carica (ovvero a quelle

146 Cfr. Guiglia G., *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, in "Quaderni Costituzionali", n. 3, 1991, pag. 562 e ss.

appositamente elette) mediante una legge costituzionale *ad hoc* in deroga all'art. 138 Cost; infine, l'elezione di una vera e propria Assemblea costituente.

Il messaggio presidenziale – discusso dalle Camere nelle sedute del 23, 24 e 25 luglio 1991 – assorbì l'attenzione parlamentare sul tema delle prospettive di riforma delle istituzioni, rinvigorendo al momento l'esame sul progetto di riforma costituzionale già approvato al Senato e modificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, ma il progetto decadde con la conclusione della X legislatura avvenuta nel 1992. Tuttavia, fu proprio dopo il messaggio *de quo* che furono previste – tanto nel 1992 quanto nel 1996 - procedure di revisione speciali rispetto alla procedura di cui all'art. 138 Cost. (a differenza delle proposte formulate negli anni ottanta che non avevano mai consentito procedimenti diversi dalla procedura di cui all'art. 138 Cost.), così da assolvere in modo più completo all'impegno “straordinario” di una riforma organica della seconda parte della Costituzione, inerente sia alla forma di governo che alla configurazione del Parlamento.

In questo clima di grande cambiamento venne successivamente costituita nel 1992 una “Commissione bicamerale per le riforme istituzionali”, presieduta prima dall'on. De Mita e poi dall'on. Jotti, avente il compito di elaborare un progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione, con riguardo in particolare alla forma di Stato e alla forma di governo; tuttavia, la conclusione anticipata dell'XI legislatura (16 gennaio 1994) interruppe il percorso di riforma tracciato dalla Commissione.

Le elezioni del marzo 1994 provocarono poi un'autentica rivoluzione nel sistema dei partiti (tanto che nel mondo politico e giornalistico si parlava di passaggio dalla “Prima” alla “Seconda Repubblica”) e la spinta al riformismo istituzionale, proprio da tale momento, si orientò da un lato verso l'articolazione territoriale della Repubblica, dall'altro verso il rinnovamento della forma di governo.

La necessità di provvedere a riforme costituzionali incisive emerse nuovamente dopo le elezioni del 21 aprile 1996, in cui i termini della contesa tra le due coalizioni contrapposte apparivano più chiari, ferma restando la difficoltà per il governo (presieduto da Romano Prodi) di giungere a decisioni condivise ed efficaci, oltre che immediatamente operative, stante la scarsa omogeneità politica delle forze di sostegno in Parlamento. Nuovamente, si tentava la carta delle riforme istituzionali per ridisegnare i rinnovati equilibri tra le istituzioni e creare condizioni di maggiore stabilità: con la l.

cost. 24 gennaio 1997 n. 1, veniva istituita una nuova “Commissione bicamerale”, presieduta dall’on. D’Alema, anche questa volta in vista di una modifica “in particolare, in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo e sistema delle garanzie”.

Ad un esame complessivo dei percorsi di riforma intrapresi nel corso degli anni Novanta, emerge come la difficoltà di giungere ad un accordo sulle soluzioni da adottare sembrava motivarsi – oltre che per il logoramento conclamato delle formule politiche su cui si erano retti gli apparati di governo del periodo repubblicano fino ad allora – anche alla luce della duplice anima sottesa alle tendenze riformiste, convivendo e confliggendo due differenti strategie di ingegneria costituzionale: da un lato, vi era la tendenza a collegare direttamente il corpo elettorale alle istituzioni ed ai loro titolari – scelti più per il proprio carisma che per il programma di governo proposto – limitando in tal modo la mediazione partitica nel tentativo ultimo di affermare una logica bipolare; dall’altro, vi era la prospettiva di avvalersi delle stesse istituzioni per plasmare gli assetti e la dinamica dei rapporti politici, in modo da spingere i partiti a ristrutturarsi e a recuperare il ruolo di veicolo di partecipazione attiva dei cittadini alla determinazione dell’indirizzo politico del Paese, in un’ottica volta a conservare un pluralismo multipolare, sia pure temperato¹⁴⁷.

6.2 Il progetto della II Commissione bicamerale (c.d. Commissione De Mita-Jotti).

Divenuti ogni giorno più evidenti i segnali di un diffuso malessere nel Paese, come confermato dai risultati elettorali e dalle prime indagini giudiziarie verso i parlamentari (c.d. tangentopoli), risultava quanto mai pressante l’esigenza di un intervento significativo per ristabilire e migliorare il regolare funzionamento delle istituzioni. Pertanto, la Camera ed il Senato – ciascuno con propri atti d’indirizzo - deliberavano il 23 luglio 1992 l’istituzione di una nuova “Commissione bicamerale per le riforme istituzionali”, con il compito di esaminare le proposte di revisione concernenti la seconda parte della Costituzione (limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V, in base alla

147 Cfr. Di Giovine A., Mastropaolo A., *Verso la “Seconda Repubblica”. Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. Dir.*, 1994, pag. 144 e ss.

deliberazione del Senato) e i disegni di legge in materia elettorale giacenti all'esame delle Camere, in modo da elaborare un progetto organico di riforma¹⁴⁸. La Commissione – composta da trenta deputati e trenta senatori e presieduta dall'on. De Mita prima e dall'on. Jotti in seguito – procedette a razionalizzare l'imponente lavoro e a segmentarlo sulla base dello specifico oggetto d'indagine, individuando così al proprio interno quattro comitati dedicati alla forma di Stato¹⁴⁹, alla forma di governo, ai sistemi elettorali ed alle garanzie.

Alla seconda Commissione bicamerale vennero successivamente conferiti poteri referenti dalla l. cost. 6 agosto 1993 n° 1 che dettava all'art. 3, primo comma, una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella di cui all'art. 138 Cost. per l'eventuale procedimento di approvazione del progetto (referendum obbligatorio sul progetto organico approvato in seconda lettura dalle due camere, dopo almeno tre mesi dalla prima votazione)

Il progetto conclusivo conteneva indicazioni di certo più incisive di quelle avanzate dalla Commissione Bozzi, confermando la preferenza verso uno Stato regionale rimodellato per assecondare le esigenze di rafforzamento delle autonomie, soprattutto attraverso una nuova definizione delle competenze di Stato e Regioni (con l'inversione del precedente criterio di attribuzione delle competenze) ed il riconoscimento della piena autonomia sulla forma di governo regionale. La forma di governo più adeguata rimaneva quella parlamentare, ritenendosi (come riferiva nella sua relazione Franco Bassanini) che le ipotesi presidenzialistiche – pur attentamente esaminate – non avrebbero potuto offrire “soluzioni preferibili rispetto a forme ispirate al modello parlamentare nord-europeo, britannico o tedesco”. Peraltro, le revisioni prospettate dalla Commissione miravano a rafforzare la posizione del Primo ministro, che si ipotizzava

148 Così come previsto nelle risoluzioni del 23 luglio 1992, con l. cost. 6 agosto 1993 n. 1, la Commissione De Mita-Jotti veniva investita dello specifico compito di elaborare tanto un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla seconda parte della Costituzione (con esclusione della sezione II del titolo VI, da assegnarsi alle Camere per l'ulteriore esame e deliberazione), che adeguate proposte di riforma dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali.

149 A guidare il Comitato sulla forma di Stato, forte degli studi già condotti in specie con riguardo ai rapporti centro-periferia, era stato chiamato Silvano Labriola, che già aveva presieduto la Commissione Affari costituzionali alla Camera dei Deputati. Vanno ricordati, a titolo di cronaca, i toni accesi del dibattito svoltosi sia all'interno del Comitato che in Commissione, considerate le differenti posizioni delle forze politiche, in specie della Lega ormai rappresentata in Parlamento da gruppi consistenti. E' in questa fase che si comincia a parlare di “regionalismo forte” o “a tendenza federale”; nella legislatura successiva si parlerà di federalismo *tout court*. Cfr. in proposito Fusaro C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983 – 1998)*, in (a cura di) Gambino S., *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini, 1998, pag. 493 e ss.

eletto dal Parlamento, e ad introdurre un meccanismo di sfiducia costruttiva, per il quale il sostegno del Parlamento al governo avrebbe potuto essere ritirato solo mediante una mozione motivata contenente l'indicazione del successore. Non venne invece elaborata alcuna proposta circa il sistema di elezione delle Camere, essendo in corso la riforma delle leggi elettorali proprio in seno al Parlamento, che approderà poi alla promulgazione delle leggi n° 276 e n° 277 del 1993.

Sulla base degli studi condotti, la Commissione De Mita-Jotti nel gennaio 1994 (a cinque giorni dalla fine della legislatura) presentò alla presidenza delle Camere un progetto di legge di revisione di 22 articoli della Costituzione che risultava peraltro incompleto rispetto ai temi d'indagine affidati; in ogni caso, lo stesso non venne mai esaminato in Parlamento, in conseguenza della fine anticipata della legislatura. In realtà, la Commissione era ben consapevole dell'imminente scioglimento anticipato delle Camere e per tale motivo preferì presentare un lavoro incompiuto ma significativo nel tracciare le posizioni più valide e congrue alla situazione politica del Paese così da fornire un utile studio per eventuali future riforme¹⁵⁰. Sul piano della struttura del Parlamento ogni intesa in seno alla Commissione si era ancora una volta rivelata impossibile, ma in materia di bicameralismo si procedeva – accanto alla riduzione a quattro anni della legislatura – ad una radicale revisione dell'art. 70 Cost., con l'indicazione tassativa delle materie di competenza statale, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva nelle materie del vecchio art. 117 Cost. e la competenza concorrente in via residuale, in cui sarebbe stata assegnata proprio al Senato la competenza primaria in materia di leggi statali organiche contenenti i principi fondamentali della legislazione concorrente. Da questo punto di vista, il dato interessante del progetto sintetizzato dalla Commissione De Mita-Jotti è da ricondurre alla previsione di un ribaltamento dei rapporti di competenza tra Stato e regioni, e quindi in una proposta di modifica dell'art. 117 Cost. in modo non troppo dissimile a quello che verrà poi approvato con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001.

La relazione sulla riforma dello Stato, presentata dalla Commissione *de quo*, ha costituito un parametro rispetto alle successive proposte di riforma dello Stato in senso

150 Nella nota di trasmissione del progetto di revisione costituzionale, si affermava significativamente che "l'atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggior numero di inquisiti che ha tolto prestigio al Parlamento, le sempre più accentuate incertezze della situazione politica hanno indotto la Commissione a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto perché possa restare come documento per il futuro lavoro". Cfr. Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo, op. cit.*, pag. 35.

federale, sebbene la stessa non avesse previsto il conferimento al Senato il ruolo di rappresentanza degli enti federati o regionali, rinunciando alla radice alla costruzione di un vero raccordo delle entità sub-statali in Parlamento¹⁵¹. Parimenti, il vivace dibattito sulle riforme istituzionali che aveva suscitato diede l'avvio per numerosi progetti di riforma della seconda camera¹⁵² depositati negli anni immediatamente successivi, che però non registrarono alcun successo.

6.3 La proposta del Comitato governativo.

Il radicale rinnovamento della classe politica nella XII legislatura (1994-1996) e la forte spinta federalista della Lega nord, diedero nuovo slancio alle tendenze riformistiche. Infatti, proprio all'inizio della legislatura intervenne un importante tentativo di razionalizzazione e di innovazione della materia, da ascrivere ad un Comitato di studio appositamente istituito - col decreto del Presidente del Consiglio del 14 luglio 1994 - quale organo consultivo del Governo, composto prevalentemente da tecnici (un gruppo di studiosi¹⁵³), con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali.

Il gruppo di lavoro - che fu il primo nella storia repubblicana ad essere costituito su iniziativa del Governo - giunse a conclusioni in parte contraddittorie e in parte ripetitive rispetto a quanto delineato dalle Commissioni Bozzi e De Mita-Jotti, ma - rimanendo nell'alveo dell'ordinario procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. - proponeva significative innovazioni, che meritano qualche rilievo.

151 Il primo progetto di riforma del Senato che invoca un Senato delle regioni è quello dell'on. Bassanini (A.C. n. 4301), presentato nella IX legislatura il 30 novembre 1986, e poi ripresentato sostanzialmente identico nella successiva X legislatura (A.C. n. 35 del 2 luglio 1987) insieme ad un altro progetto di riforma sempre di Bassanini dallo stesso titolo e contenuto (A.C. n. 3329 del 7 novembre 1988).

¹⁵² Vanno ricordati, tra i tanti, la proposta di Costituzione federale provvisoria presentata dalla Lega nord ad Assago nel dicembre 1993 (poi modificata dalla proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica italiana del 1994); il rapporto dell'Istituto delle regioni del CNR del marzo 1994; il progetto della Fondazione Agnelli dell'ottobre 1994; la proposta del Comitato Speroni del novembre 1994; i risultati dei lavori della Commissione Maroni del dicembre 1994, il disegno di legge costituzionale presentato dall'on. Speroni nel gennaio 1995; la proposta del gruppo di studio della regione Emilia Romagna del marzo 1995, che è stata successivamente adottata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome nel novembre 1996: quest'ultimo progetto prevedeva un Senato di tipo federale, composto da esponenti degli Esecutivi delle regioni e da queste nominati. Proprio in questi anni, perciò, iniziava ad essere prospettato un Senato quale camera dei rappresentanti dei territori locali sulla falsariga del *Bundesrat* tedesco

¹⁵³ Il Comitato era composto dai professori Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, Nazareno Saitta.

Mantenendo l'obiettivo del rafforzamento delle autonomie locali all'interno di uno Stato regionale, lo studio proponeva due distinte alternative circa la futura forma di governo. Da un lato, prospettava un governo del Primo ministro che (insieme al vice Primo-ministro) avrebbe dovuto essere eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati, nominando poi i propri ministri; in tale costruzione, non era prevista una fiducia iniziale, ma solo una mozione di sfiducia che, se approvata, avrebbe comportato le dimissioni del Primo ministro con il contestuale scioglimento della Camera dei deputati. L'altra ipotesi, marcatamente semipresidenziale, contemplava invece un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale diretto, con eventuale ballottaggio, al quale sarebbe spettata la nomina e la revoca del Primo ministro e del Governo, e la presidenza del Consiglio sarebbe stata affidata al Capo dello Stato o, su sua delega, al Primo ministro; anche in questo progetto il rapporto di fiducia – intercorrente tra l'Esecutivo e la sola camera bassa - si riteneva presunto fino all'eventuale approvazione di una mozione di sfiducia, che avrebbe comportato sia lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati sia la decadenza dal mandato del Presidente della Repubblica.

Quanto al Parlamento, lo studio condotto dal Comitato governativo approdava per la prima volta ad una scelta netta e innovativa: rilevata la critica al vigente sistema bicamerale, prevedeva un bicameralismo differenziato con riferimento tanto alla composizione delle due camere che alle loro funzioni. Alla Camera dei Deputati avrebbe dovuto essere riservata l'approvazione dei progetti di legge salvo quelli di maggior rilievo, per i quali si richiedeva l'approvazione anche del Senato.

In merito alla camera alta, il Comitato proponeva due soluzioni. Secondo la prima opzione, il Senato sarebbe stato composto per metà da rappresentanti dei Comuni e delle Province e per metà da rappresentanti delle Regioni, individuati tutti mediante elezioni di secondo grado (sul modello del Senato francese). L'altra soluzione, ricalcando invece il modello tedesco, prevedeva una seconda camera composta dai governi regionali, che avrebbe nominato e revocato i senatori. In entrambe le ipotesi era esclusa la configurazione di senatori a vita.

È interessante notare che il progetto in esame, coerentemente al quadro maggioritario a tendenza bipolare disegnato dalle leggi elettorali del 1993, delineava uno "statuto dell'opposizione" che avrebbe convogliato tutti i deputati contrari (cioè, che avessero

espesso voto contrario) al programma di governo presentato alle Camere, i quali avrebbero altresì eletto un capo dell'opposizione, considerato quale potenziale alternativa al leader di governo.

Le proposte avanzate dal Comitato governativo – di cui si è tentato di dar conto negli aspetti più significativi – rilevano quale ulteriore tappa nello sviluppo del costante dibattito sulla riforma delle istituzioni, sebbene non abbiano avuto alcuna ricaduta formale: presentato il documento conclusivo alla Presidenza del Consiglio nel dicembre del 1994, la successiva crisi di governo ha impedito qualsiasi seguito¹⁵⁴.

6.4 Il progetto della III Commissione bicamerale (c.d. Commissione D'Alema).

Tra il 1992 ed il 1996 l'assetto politico italiano subì una rapida evoluzione, con mutamenti radicali e dirompenti - avallati dai gravi episodi di corruzione, concussione, e finanziamento illecito ai partiti – tale da generare una profonda crisi di credibilità della classe dirigente e delle istituzioni ed alimentare la convinzione della necessità di una profonda riforma costituzionale per fronteggiare una decadenza ormai conclamata.

La Costituzione formale (già discussa da tempo, come visto) diveniva “il capro espiatorio di peccati non suoi e non sempre da lei determinati”¹⁵⁵, ingenerandosi il convincimento – forse semplicistico – che nuove istituzioni e nuovi meccanismi nel funzionamento dei pubblici poteri potessero porre un argine al malcostume pubblico in una situazione politica ormai compromessa.

Così, subito dopo l'inizio della XIII legislatura (1996-2001), il 24 luglio 1996 veniva presentato al Senato – su iniziativa della maggior parte dei gruppi parlamentari – un progetto di legge costituzionale volto a costituire una Commissione parlamentare, formata da 35 deputati e 35 senatori, con il consueto ma ancor più pressante compito di elaborare progetti di revisione della seconda parte della Costituzione, in specie in materia di forma di Stato, di forma di governo e di bicameralismo, di sistema delle

154 I due progetti di riforma furono depositati al Senato il 18 gennaio 1995 (A.S. n. 1304) e il 21 febbraio 1995 (A.S. n. 1403). Cfr. Ciolli I., *Il federalismo in Italia: una scelta possibile?*, in Ciolli I., Domenichelli L., *Le ragioni del federalismo. Il dibattito in Italia sulla riforma dello Stato*, Philos, Roma, 1997, pag. 13 e ss.

155 In tal senso, cfr. Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo, op. cit.*, pag. 39.

garanzie. Il progetto registrò un *iter* parlamentare assai rapido, tanto che la legge costituzionale venne promulgata nel gennaio 1997 (l. cost. n° 1/1997)¹⁵⁶, segnando – con l’istituzione della Commissione bicamerale presieduta dall’on. D’Alema – l’avvio di un più completo ed organico tentativo di revisione della Costituzione¹⁵⁷.

Senza troppo approfondire l’intero impianto elaborato dalla Commissione del 1997, è necessario segnalare preliminarmente come il testo finale – licenziato e trasmesso alle due Assemblee dalla Commissione il 4 novembre 1997 – generasse non una pur incisiva novella della Costituzione del 1948, bensì una vera e propria riscrittura pressoché integrale della seconda parte della Costituzione, nell’ottica dell’affermazione di una forma di governo tendenzialmente semi-presidenziale e del rafforzamento del carattere regionale dell’ordinamento, attraverso una ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni fondata sull’individuazione delle materie di competenza statale e l’attribuzione delle residue alle Regioni.

Abbandonato il bicameralismo paritario, se ne proponeva uno differenziato nelle funzioni, ma nettamente sbilanciato a favore della Camera dei deputati, che risultava essere titolare delle prevalenti competenze legislative, nonché unica camera politica responsabile del rapporto di fiducia col Governo.

Sul piano della composizione, il progetto prevedeva una drastica riduzione del numero dei deputati (che sarebbero oscillati tra 400 e 500) e dei senatori (ridotti a 200 mediante una diminuzione proporzionata del numero minimo di senatori per regione). Non si tracciava alcun nesso strutturale tra la seconda Camera ed il territorio, salvo prevedere l’istituzione di una sorta di terza Camera, il c.d. “Senato in sessione speciale”, integrato da 200 consiglieri comunali, provinciali o regionali, eletti da appositi collegi elettorali

156 Il progetto di istituzione della Commissione *de quo* veniva approvato in prima lettura da parte di entrambe le Camere già il 2 agosto 1996; la seconda lettura invece subiva qualche rallentamento ma il testo veniva definitivamente licenziato il 22 gennaio 1997; la l. cost. 24 gennaio 1997 n° 1 veniva promulgata a distanza di due giorni e disciplinava composizione, compiti e procedure di funzionamento della Commissione, nonché le successive procedure necessarie per l’adozione della legge di revisione costituzionale.

157 Il mandato affidato alla Commissione D’Alema presentava un’altra significativa particolarità: la l. cost. del 1997 (analogamente a quella del 1993) aveva introdotto una deroga al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost., disponendo che i progetti presentati dalla stessa Commissione ed approvati dalle Camere sarebbero stati comunque sottoposti al voto popolare, trasformando così il *referendum* da eventuale e facoltativo in necessario. L’innovazione si giustificava per il carattere ampio e generale, quindi non puntuale, della revisione, ma per lo stesso motivo si prestava a critiche decisive, sia per la virata in senso plebiscitario che una consultazione obbligatoria avrebbe imposto al procedimento (in particolare, in caso di approvazione parlamentare della riforma con una maggioranza qualificata ampia, dei 2/3 dei componenti delle Camere), sia per il carattere speciale della previsione (che introduceva una deroga che valeva *una tantum*).

in ciascuna regione, in numero pari ai rispettivi senatori, con una competenza circoscritta alle materie espressamente annoverate a carattere strettamente locale, quali - a titolo esemplificativo - la legislazione elettorale e l'ordinamento degli enti locali, la tutela degli interessi nazionali nelle materie di competenza legislativa regionale, il federalismo fiscale.

Il Senato, perciò, manteneva il carattere di diretta investitura popolare e continuava ad essere eletto su base regionale (con l'assegnazione tuttavia a ciascuna regione di un numero fisso di senatori indipendentemente dalla relativa popolazione), ma veniva svincolato dal rapporto di fiducia con il Governo per assumere, alla luce del nuovo sistema elettorale maggioritario, il ruolo prevalente di "camera delle garanzie di interessi e valori permanenti".

La nuova distribuzione delle competenze sulla legislazione statale restringeva le leggi necessariamente bicamerali a materie tassativamente indicate¹⁵⁸, la cui gestione non si traduceva in "strumenti per governare", per cui la previsione di un procedimento legislativo paritario e sottratto al vincolo della fiducia non avrebbe potuto intralciare la realizzazione del programma di governo, né minare la governabilità. In tutte le altre materie (e quindi con riferimento alla legislazione per l'attuazione del programma di governo o comunque riferita all'indirizzo politico), desunte in via residuale, s'introduceva un particolare iter procedurale in cui il Senato conservava solo la facoltà di esame (su richiesta di almeno 1/3 dei suoi componenti) del testo normativo entro 10 giorni dalla sua presentazione ed il potere di proporre modifiche entro i successivi 30 giorni, spettando comunque alla Camera la decisione definitiva. Venivano invece potenziate le funzioni di controllo del Senato, attraverso il conferimento di poteri più penetranti per le sue funzioni d'inchiesta, e devolvevano ad esso tutte le nomine di competenza parlamentare (incluse quelle delle autorità di vigilanza).

Tuttavia, il fallimento della III Commissione bicamerale conseguente all'emergere di significativi dissensi tra maggioranza e opposizione già nell'ottobre 1998 determinò il naufragio dell'architettura complessiva del progetto da essa disegnato, sebbene non tutti i suoi contenuti siano stati travolti, ed anzi alcune proposte abbiano anticipato e

158 Le materie riguardavano gli apparati di vertice dell'ordinamento costituzionale; gli organi neutrali, quali gli organi giurisdizionali e le autorità di vigilanza e di garanzia; la determinazione delle regole del confronto politico, in particolare le leggi elettorali; i diritti fondamentali civili e politici; le libertà inviolabili della persona, cui si collegano la legislazione penale e gli istituti dell'amnistie e dell'indulto; l'informazione e la comunicazione radio-televisiva.

preparato riforme di ampio respiro negli anni successivi: si pensi, alla riforma in più tappe del titolo V della Costituzione¹⁵⁹ ed alla costituzionalizzazione dei principi del giusto processo¹⁶⁰. Parallelamente, in tema di bicameralismo, a seguito del recepimento di alcune ipotesi avanzate nell'analisi della Commissione Bicamerale, sono stati adeguati gli artt. 56 e 57 Cost. per consentire la partecipazione al voto degli italiani residenti all'estero¹⁶¹, sancendo altresì una piena promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, senza distinzioni di genere¹⁶²

159 La riforma del titolo V della Costituzione è avvenuta a seguito della l. cost. 22 novembre 1999 n. 1 sulla forma di governo delle regioni ordinarie, della l. cost. 31 gennaio 2001 . 2 sull'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano; successivamente la l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 è intervenuta sulla rimanente parte del titolo V. La riforma del 2001 – approvata dalla sola maggioranza di centro-sinistra poco prima dello scadere della legislatura (nonostante l'impianto fosse stato condiviso anche dal centro-destra in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, con il parere ampiamente favorevole dei Presidenti delle Regioni) – fu sottoposta a *referendum* confermativo, svoltosi il 7 ottobre 2001, quindi dopo le elezioni politiche, e registrò il favore del 34,1% dei votanti, consentendo l'entrata in vigore il 18 ottobre 2001 della legge costituzionale n. 3.

160 In virtù dell'approvazione della l. cost. 23 novembre 1999 n° 2.

161 L. cost. 23 gennaio 2001 n. 1

162 L. cost. 30 maggio 2003 n. 1.

CAPITOLO IV

**IL NUOVO SECOLO E LA SPINTA VERSO IL
FEDERALISMO NELLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL
SENATO**

1. Il riformismo costituzionale agli albori del XXI secolo.

I tentativi di riforma della seconda metà degli anni novanta, nelle loro evoluzioni e negli epiloghi negativi, rivelavano come – già alla fine della XIII e durante la XIV legislatura - fosse ormai tramontata l'idea che un'ampia condivisione di tutte le principali forze politiche rappresentasse il presupposto necessario ed irrinunciabile per la progettazione di riforme costituzionali, ben potendo avviarsi una revisione ad opera della sola maggioranza parlamentare, senza necessariamente ricercare il consenso delle forze di opposizione.

Inaugurando una fase di vero e proprio riformismo costituzionale, nei primi anni del nuovo secolo vedeva la luce la (tanto auspicata) revisione dell'ordinamento territoriale decentrato dello Stato, con il conseguente rafforzamento delle autonomie regionali e locali. La riforma del titolo V della Costituzione¹⁶³ presentava – come anticipato - un'ulteriore significativa novità, in quanto l'approvazione a maggioranza assoluta (quindi senza il pieno assenso di tutte le forze parlamentari) veniva per la prima volta seguita dall'effettivo esercizio dell'iniziativa referendaria confermativa (richiesta da un quinto dei membri di una Camera) e dalla sottoposizione della delibera di revisione all'approvazione popolare¹⁶⁴.

La XIV legislatura (2001-2006) recepiva quindi una tensione riformistica già in atto, che condusse i partiti di maggioranza da un lato ad adottare una strategia di riforma ad ampio raggio (chiudendo una transizione lunga tre lustri) - che culminerà nella novella della legge elettorale con la virata in senso proporzionale (temperata da un premio di

163 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 dal titolo "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione". Cfr. sul punto Galliani D., *Storia costituzionale tra unità e federalismo*, in Bonomi A., Pasini N., Bertolino S.(a cura di), *La cultura italiana*, Utet, Torino., 2009, pag. 187 e ss.

164 Si trattava del primo referendum costituzionale, che registrava l'ulteriore peculiarità di una duplice iniziativa parlamentare per promuovere la consultazione: alla richiesta sottoscritta dai parlamentari di centro-destra, che contestavano il carattere non particolarmente innovativo della riforma, si aggiungeva quella proposta dal centro-sinistra, finalizzata a ricevere sulla riforma sia il voto adesivo che la legittimazione politica del corpo elettorale.

maggioranza del 55% dei seggi da ripartire su base nazionale alla Camera dei deputati e su base regionale al Senato)¹⁶⁵ – dall’altro a procedere lungo i binari di una revisione dell’ordinamento senza la necessità di persuadere le principali forze politiche contrapposte.

Il Governo, infatti, attraverso l’assenso della maggioranza assoluta in Parlamento, tentò successivamente la strada del rinnovamento dell’ordinamento istituzionale dello Stato, e riscrisse l’intera seconda parte della Costituzione, novellando ben 53 articoli (inclusi quelli aggiunti *ex novo*). Nel congegnare la proposta di riforma, la maggioranza rinunciava ad un coinvolgimento preventivo dell’opposizione, tanto che il successivo progetto di revisione costituzionale, presentato nell’ottobre del 2003, diventava nella storia repubblicana il primo di così vasta portata d’iniziativa esclusivamente governativa.¹⁶⁶ Inoltre, nel tentativo di completare una modifica dell’ordinamento in senso federale, assecondando le premesse sviluppate con la riforma del titolo V della Costituzione, inaugurò una nuova stagione di sforzi riformistici (seppur senza successo) volta a soddisfare l’esigenza, divenuta primaria, di una rappresentanza territoriale in Parlamento attraverso la trasformazione del Senato.

2. La tentata rivoluzione copernicana dell’ordinamento (c.d. bozza Calderoli).

Lo spirito della riforma – nonostante le divergenze all’interno della maggioranza – era concordemente ed univocamente orientato a radicare un ordinamento a carattere

¹⁶⁵ Legge n. 270 del 21 dicembre 2005.

¹⁶⁶ Il testo della riforma si basava sugli studi e sulle proposte di un apposito Comitato di studio in materia costituzionale, composta da esperti della coalizione di centro-destra, che operò sin dal febbraio 2002. Cfr. Fusaro C., *La ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.federalismi.it, 06 febbraio 2008. Il d.d.l. cost. n° 2544 assorbiva un precedente d.d.l. cost. (n° A.S. 1187), che era giunto ad uno stadio relativamente avanzato del suo *iter*, essendo stato approvato in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento. Si trattava di una proposta di riforma dell’art. 117 Cost., presentata sul piano politico con l’etichetta di “*devolution*” e diretta infatti a devolvere alla competenza legislativa esclusiva delle regioni quattro materie già oggetto di competenza concorrente: assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle regioni, polizia locale. Il testo della riforma, presentato al Senato il 26 febbraio 2002 dall’allora Ministro per le riforme istituzionali, on. Bossi, era stato approvato in prima lettura al Senato il 5 dicembre 2002 e alla Camera il 14 aprile 2003. Il successivo d.d.l. cost. n° 2544, presentato nell’ottobre 2003, ha ripreso anche i contenuti già approvati sulla competenza esclusiva delle regioni, inserendoli in un più complesso contesto di riforma sostanziale della forma di Stato e di governo. Cfr. Decaro C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008, pag. 125 e ss.

federale, nonché a rafforzare il premierato; tuttavia, gli interventi proposti risultavano eterogenei e sembravano rispondere ad una sistematica non del tutto chiara né rivelatrice della *ratio* complessiva delle modifiche¹⁶⁷.

Se in molti casi si trattava di correzioni formali o assai circoscritte¹⁶⁸, in altre ipotesi si apportava un cambiamento sostanziale, se non radicale: la revisione s'incentrava sulla forma di governo (artt. 88, 92, 94 e 95 Cost.), sul bicameralismo (dall'art. 55 Cost. all'art. 82 Cost. solo cinque articoli non venivano modificati), sulle attribuzioni alle Regioni ed agli enti locali (in particolare dall'art. 114 all'art. 118 Cost e dall'art. 126 all'art. 127-ter Cost.) e su alcuni aspetti degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica, Consiglio Superiore della Magistratura, Corte costituzionale).

Sul piano della revisione della disciplina inerente agli organi costituzionali ed alla forma di governo, l'intento dichiarato era quello di accompagnare "l'istituzione degli organi rappresentativi delle istanze territoriali con un rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo", in modo che "tale rafforzamento possa trovare un bilanciamento proprio in una diversa distribuzione, in favore delle autonomie, dei poteri normativi", "fino allo snellimento di procedure, controllo e responsabilizzazione degli eletti, oltre che adeguamento agli standard dei principali Paesi europei"¹⁶⁹. Tuttavia, la traduzione tecnica di queste finalità programmatiche generava norme a tratti contraddittorie, che non riuscivano ad esprimere - nelle maglie delle procedure e nell'attribuzione dei compiti - una rinnovata organizzazione dei poteri dello Stato, efficiente e conforme alla *ratio* che l'aveva ispirata.

167 Le tappe di questa tentata riforma sono le seguenti: il 17 ottobre 2003 il Governo depositava al Senato il d.d.l. cost. A.S. n. 2544; il 25 marzo 2004 il testo era approvato al Senato in prima deliberazione; il 15 maggio 2004 la Camera approvava con emendamenti la riforma in prima lettura; il 23 marzo 2005 il Senato approvava la riforma in seconda lettura; il 20 ottobre 2005 la Camera approvava la riforma in terza lettura; il 16 novembre 2005 (con 170 sì, 132 no e 3 astenuti) il Senato approvava il d.d.l. cost. n° A.S. 2544 (nella sua ultima formulazione). Non essendo stati raggiunti i 2/3 dei consensi nella seconda votazione alle Camere, il disegno di legge era stato sottoposto il 25 ed il 26 giugno 2006 a referendum confermativo ma aveva riportato esito negativo, essendo stato bocciato con oltre il 61% dei voti validi e con una partecipazione al voto superiore al 52% degli aventi diritto (benché ai fini del referendum costituzionale non sia richiesto un *quorum* minimo di partecipazione degli aventi diritto, ai fini della validità del voto).

168 Ad esempio, gli artt. 65, 73, 74, 77, 80, 81, 86, 89, 91, 93, 96 e 131 Cost. si limitavano a precisare se la legge attuativa, cui rinviava la norma costituzionale, dovesse essere monocamerale o bicamerale, oppure a sostituire uno o più termini attualmente utilizzati, evocando organi ed enti talora equivalenti e talora differenti rispetto a quelli precedenti (ad esempio, "Primo ministro" anziché "Presidente del Consiglio", "Senato federale della Repubblica" anziché "Senato della Repubblica", "Assemblea della Repubblica" anziché "Parlamento in seduta comune").

169 Cfr. "Relazione al disegno di legge costituzionale" A.S. n. 2544.

Il Parlamento, nell'ottica della riforma in esame, subiva un vero e proprio stravolgimento, così da sancire il tramonto del bicameralismo paritario. Tale strada veniva primariamente battuta attraverso una revisione generale del Senato della Repubblica, che veniva ora appellato come "federale": difatti, mentre la Camera dei deputati subiva aggiustamenti marginali circa la sua composizione e le sue funzioni, non così il Senato, che risultava travolto in pieno dallo spirito riformatore, divenendo strumento attraverso il quale si alteravano gli equilibri costituzionali.

Il testo della riforma mutava le regole del gioco: riduceva, da un lato, il numero di rappresentanti alla Camera (non più 630 deputati, ma 518 componenti) ed al Senato (252 membri al posto degli attuali 315 senatori)¹⁷⁰ ed abbassava, dall'altro, l'età cui collegare il diritto di elettorato passivo (ricodotto al compimento dei 21 anni alla Camera e dei 25 anni al Senato). Inoltre, contravvenendo alla tradizione per cui la Camera bassa è un organo totalmente elettivo, la proposta includeva i parlamentari di diritto e a vita (cioè gli ex Presidenti della Repubblica nonché coloro che avevano illustrato la Patria per meriti altissimi in campo sociale, scientifico, artistico e letterario) nella Camera dei Deputati e limitava a 3 il numero complessivo dei designati di nomina presidenziale.

La novità di maggior rilievo sul piano istituzionale riguardava la rimodulazione del Senato, nel tentativo di conferirgli una connotazione federale e cementare un collegamento con i livelli decentrati di governo. Secondo l'impianto riformistico, i senatori sarebbero stati eletti a suffragio universale e diretto in ogni regione contestualmente all'elezione dei Consigli regionali (e dei Consigli delle Province autonome, per la regione Trentino-Alto Adige)¹⁷¹. Il Senato federale sarebbe stato poi integrato con altri esponenti locali, e cioè con un rappresentante per ogni regione ed uno per ciascun Consiglio delle autonomie locali (c.d. C.A.L.), e i membri aggiunti – eletti all'inizio di ogni legislatura regionale (rispettivamente, dai Consigli regionali tra i propri componenti e da ciascun C.A.L. tra i Sindaci o i Presidenti di Provincia o di Città

170 Coerentemente, il progetto di revisione riduceva a 6 il numero massimo di senatori che ciascuna regione poteva eleggere. Inoltre, eliminando la Circostrizione Estero al Senato, la proposta escludeva la possibilità che i cittadini italiani residenti all'estero potessero inviare propri rappresentanti alla Camera alta in virtù della sua composizione di esclusiva derivazione territoriale.

171 Considerata la contestualità delle elezioni per il Consiglio Regionale e per il Senato, si consentiva la possibilità di derogare alla durata del mandato parlamentare, con la conseguente proroga della carica di senatore nel caso di proroga del mandato del Consiglio regionale (o dei Consigli delle Province autonome).

metropolitana della Regione) – avrebbero partecipato all’attività del Senato, senza diritto di voto. In virtù di quest’innovativo metodo di composizione, il Senato non avrebbe avuto più una durata predeterminata ed i senatori sarebbero rimasti in carica fino alla proclamazione dei successori nelle competizioni elettorali della medesima regione, conformando in tal modo il Senato quale organo perenne.

Può tuttavia ritenersi esclusa l’ipotesi di una camera che fosse espressione diretta delle autonomie territoriali, sia per motivi teleologici, essendo prevalsa la tesi di un Senato concepito più come luogo di mera concertazione che di reale rappresentanza territoriale¹⁷², sia per una debolezza strutturale del testo di riforma: infatti, l’introduzione del criterio della contestualità delle elezioni regionali e senatoriali (che avrebbe trovato applicazione soltanto cinque anni dopo l’inizio della XV legislatura, e quindi dal 2016), oltre ad ingenerare il serio rischio di politicizzare le elezioni dei Consigli regionali, non appariva sufficiente a produrre una nuova sinergia tra Senato e istanze regionali ovvero a connotare il Senato in senso federalista¹⁷³, considerato che l’apporto dei rappresentanti locali - circoscritto alla mera partecipazione all’attività del Senato con un ruolo consultivo e senza diritto di voto – si rivelava marginale ed inidoneo ad influenzare le decisioni dell’assemblea. Da questo punto di vista, il progetto di riforma costituzionale del 2005, nel tentativo di modificare il bicameralismo perfetto, escludeva tanto l’ipotesi di un modello analogo al *Bundesrat* tedesco, che una composizione mista del Senato, nella misura in cui i rappresentanti delle autonomie territoriali non sarebbero stati membri effettivi ma avrebbero partecipato all’attività del Senato senza diritto di voto.

Non poteva rintracciarsi un’efficace collegamento con gli interessi territoriali neanche nella mera limitazione dell’elettorato passivo secondo criteri che ne circoscrivevano il diritto a coloro che ricoprivano o avevano ricoperto cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali (es., consiglieri regionali, provinciali, comunali) ovvero, in alternativa, a coloro che erano stati eletti senatori o deputati nella Regione ovvero ancora a coloro che risiedevano nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

172 Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pag. 62 e ss.

173 Nel precedente testo, approvato dal Senato il 25 marzo 2004, la suddetta contestualità assumeva una forma affievolita, nel senso che, in caso di scioglimento di un Consiglio regionale, la durata del mandato dei senatori sarebbe rimasta invariata, prevedendosi invece un adeguamento della successiva legislatura regionale ai tempi di scadenza del Senato, con il rischio di legislature regionali di breve o brevissima durata e ripercussioni anche sulla stabilità dei governi delle Regioni.

Parimenti, non era idonea a giustificare la qualificazione in senso federale del Senato la prescrizione di un *quorum* ulteriore per la validità delle sue deliberazioni, prevedendo non solo la necessità della maggioranza dei componenti (*quorum* strutturale) e dei voti validi (*quorum* funzionale), ma altresì la presenza in aula al momento della deliberazione di un numero di senatori che fosse espressione di almeno 1/3 delle regioni (ulteriore *quorum* strutturale)¹⁷⁴.

Si rintracciavano inoltre numerose antinomie nelle norme che avevano novellato il Senato, rendendo così più gravoso tratteggiare la fisionomia esatta dell'organo. Un elemento di contraddizione si collegava alla previsione che attribuiva al Senato la competenza a disciplinare, secondo le modalità stabilite dal proprio regolamento, la procedura di partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie e a garantire rapporti di reciproca informazione e collaborazione con i senatori. Al contempo, però, si sottoponevano a riserva di legge la disciplina sulle modalità e le forme di coordinamento tra Stato e Autonomie territoriali. Si trattava di un'attività di concertazione alquanto macchinosa nella sua attuazione, che finiva oltretutto per essere poco risolutiva, visto che era stata già costituzionalizzata la Conferenza Stato-Regioni proprio per promuovere la leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali in vista della conclusione di accordi ed intese. Anzi, data la composizione poco federale del Senato, si sarebbe prospettata la possibilità che fosse proprio la Conferenza, e non la camera alta, ad avere un ruolo propulsivo non solo nella concertazione ma anche nella determinazione dei contenuti delle iniziative legislative che interessavano più da vicino le autonomie territoriali.

Il disegno di riforma costituzionale prevedeva poi un'altra anomalia, che rischiava di svuotare il Senato di quella funzione di contrappeso alla logica maggioritaria del premierato forte che gli derivava dal ruolo di istituzione di garanzia. Infatti, il Senato era stato congegnato come una camera politica sul piano della composizione ma aveva poteri piuttosto deboli nei confronti del Governo, in quanto escluso dal circuito fiduciario. Ciò nonostante, proprio in relazione al suo ruolo di garanzia, al Senato – integrato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano – veniva attribuita la legittimazione ad eleggere quattro giudici della Corte

174 Cfr. Della Torre M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in (a cura di) Pezzini B., Troilo S., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 4 e ss.

costituzionale e di 1/6 dei membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura, oltre che ad esprimere un parere ai fini dell'adozione del decreto di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione di un Presidente di Giunta regionale ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost.

Per quanto riguarda la formazione delle leggi, il sistema si fondava su una tripartizione di fonti che distingueva tra leggi a prevalenza della Camera, leggi a prevalenza del Senato e leggi bicamerali¹⁷⁵. Nel progetto di riforma ciascuna delle due camere era competente in via definitiva nelle materie di propria pertinenza, salva la facoltà per l'altra camera di proporre modifiche entro 30 giorni (che chiaramente non erano vincolanti per la camera competente). Nel caso di leggi bicamerali, invece, laddove non si fosse giunti ad un testo concordato tra Camera e Senato, si introduceva la facoltà (per i rispettivi Presidenti) di convocare un'apposita Commissione, composta da 30 deputati e 30 senatori scelti rispettando le proporzioni tra i gruppi parlamentari di ciascuna camera, per discutere ed elaborare un testo unificato da sottoporre alle Camere. Si trattava di procedure farraginose e dalle angolature incerte che – al pari della previsione sulla possibilità per il Governo di imporre emendamenti sui progetti legislativi all'esame del Senato, invocandone la necessità per l'attuazione del programma politico governativo – non si allineavano alle finalità programmatiche di semplificazione decisionale. Una corsia privilegiata era invece introdotta per i disegni di legge di matrice governativa.

In realtà, per esigenze di coerenza del sistema, una tipologia di leggi a prevalenza del Senato mal si conciliava con l'allontanamento della seconda camera dal rapporto fiduciario e difatti la stessa riforma ne depotenziava la portata consentendo al Governo di apportare emendamenti alle proposte legislative di competenza del Senato e legittimando altresì la Camera dei Deputati a decidere in via definitiva con un vero esproprio della competenza legislativa ai danni della camera alta. Con tale disposizione

175 La competenza normativa della Camera, attraverso un duplice rinvio, veniva fatta coincidere con la potestà legislativa esclusiva dello Stato (fatta eccezione per le materie di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e p) che erano espressamente sottratte alla competenza delle leggi camerali per essere ricondotte all'alveo delle leggi bicamerali); la competenza normativa del Senato c.d. federale era ricondotta alle materie ex art. 117, comma 3, Cost. facenti capo alla potestà concorrente Stato-Regioni. La competenza legislativa collettiva, esercitata attraverso leggi bicamerali, avrebbe infine riguardato materie di interesse nazionale (ad es., la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, l'autonomia finanziaria degli enti locali ex art. 119 Cost., il potere sostitutivo statale...).

veniva sostanzialmente sottratta al Senato la competenza esclusiva in materia di principi fondamentali della legislazione concorrente nel caso in cui il Governo avesse ritenuto che le proprie modifiche ad un progetto di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica nelle materie di sua spettanza, fossero essenziali per l'attuazione del programma approvato dalla Camera dei deputati ¹⁷⁶ (ovvero per la tutela delle finalità del novellato art. 120 Cost.)¹⁷⁷. In tale ipotesi, il Presidente della Repubblica poteva autorizzare il Primo ministro ad esporre le proprie motivazioni in Senato, il quale avrebbe deciso sulle modifiche governative nei successivi 30 giorni. Se le modifiche non fossero state accolte, il disegno di legge sarebbe stato trasmesso alla Camera dei Deputati che avrebbe acquistato la competenza a decidere a maggioranza assoluta in via sostitutiva e decisiva sulle modifiche proposte. In questo quadro normativo, concepito per essere compatibile con il premierato, risultava singolare anche l'intervento del Presidente della Repubblica: questi, verificati i presupposti costituzionali, poteva autorizzare il Primo ministro ad esporre al Senato le motivazioni dell'iniziativa di Governo e della conseguente "avocazione" di competenza in materie di competenza della camera alta; questa autorizzazione tuttavia non appariva significativa al fine di un apprezzabile apporto né in termini di maggiore garanzia costituzionale circa la sottrazione di competenza né sul piano dello snellimento delle procedure.

Di certo, la ripartizione per materie introdotta dalla riforma in esame accresceva la frantumazione delle competenze, senza inserire alcun meccanismo di snellimento nelle procedure. Ne risultavano ben quattro tipologie di leggi pari ordinate: la legge camerale, la legge senatoriale, la legge bicamerale e la legge regionale esclusiva, cui dovevano aggiungersi la legge regionale concorrente e le leggi soggette a procedimenti di approvazione speciali (come le leggi per cui era obbligatorio il procedimento ordinario o le leggi che consentivano l'intervento delle Regioni)¹⁷⁸.

Ad un esame più approfondito, la tripartizione di fonti (a livello statale) proposta dalla riforma si rivelava una sorta di finzione giuridica, dietro cui si celava la supremazia

176 Cfr. Della Torre M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in Pezzini B., Troilo S. (a cura di), *La costituzione riscritta. Luci ed ombre nella revisione del 2005*, Giuffrè, 2006, pag. 21 e ss.

177 Oltretutto, laddove si riteneva sufficiente la maggioranza assoluta della Camera per l'approvazione del disegno di legge (sebbene una maggioranza qualificata meglio si sarebbe giustificata nell'ottica della tutela delle minoranze e delle autonomie territoriali tanto invocate), sembrava volersi profilare l'idea di una votazione sulla questione di fiducia.

178 Cfr. Della Torre M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, *op. cit.*, pag. 13 e ss.

della Camera dei Deputati e soprattutto il primato assoluto del Governo¹⁷⁹. In particolare, la funzione di indirizzo politico, per l'attuazione del programma approvato alla Camera dei Deputati, tendeva a fondersi con la funzione legislativa, svuotando di significato la sede parlamentare e mortificando il Senato, ridotto a mero organo consultivo (poco più del C.N.E.L.)¹⁸⁰ a fronte di un irrilevante e contraddittorio tentativo di maggiore rappresentatività locale. La ridefinizione degli organi istituzionali sembrava asservita alla promozione dell'Esecutivo, ma il sistema delineato risultava poco armonioso, di certo non era idoneo a connotare come federale l'organo assembleare ed ingenerava un pericoloso indebolimento del sistema delle garanzie laddove il Senato, *prima facie* rimodellato sulla logica della funzione di garanzia, veniva al contempo svuotato di un concreto ed incisivo potere istituzionale. Il disegno non sembrava ben congegnato nell'ottica dell'equilibrio tra le istituzioni, e ciò trova conferma se si considera altresì che la trasformazione del Senato era solo virtuale, perché le disposizioni transitorie ne rinviavano di molti anni la nascita, pur configurandolo come istituzione di garanzia.

La c.d. bozza Calderoli – non avendo ottenuto nella seconda deliberazione alle Camere la prescritta maggioranza dei 2/3 – è stata sottoposta a *referendum* popolare nel 2006, riportando un esito negativo¹⁸¹.

2.1 Le proposte alternative alla c.d. bozza Calderoli.

Il fermento riformistico sviluppatosi nel corso della XV legislatura sollecitò soluzioni alternative a quelle elaborate nel c.d. progetto Calderoli e ispirate a metodi di

179 La forma di governo si collocava nell'alveo del premierato, potenziando il ruolo del Presidente del Consiglio, ora definito "Primo ministro". La sua candidatura si collegava all'indicazione dei candidati (o delle liste di candidati) alle elezioni della Camera dei Deputati e, in virtù di tale legame, la disciplina elettorale avrebbe dovuto favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato Premier, così da giustificare la previsione secondo cui il Presidente della Repubblica avrebbe nominato il Primo ministro "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati" (obbligato quindi dall'esito elettorale e senza alcuna discrezionalità). Il vertice dell'Esecutivo acquisiva il potere di nominare e revocare direttamente i propri ministri e doveva godere della fiducia della sola Camera dei deputati, la quale avrebbe espresso il proprio appoggio al Governo attraverso un voto al programma illustrato dal Premier entro 10 giorni dalla sua nomina. La mozione di sfiducia al Premier invece avrebbe dovuto essere richiesta da almeno 1/5 dei deputati ed approvata dalla maggioranza assoluta, mentre s'introduceva la possibilità di indicare un nuovo Primo ministro (attraverso una sorta di sfiducia costruttiva) da parte della maggioranza risultante dalle elezioni.

180 In tal senso, Manetti M., *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, n° 8, 2005.

181 Cfr. *nota 165*.

composizione mista del Senato, attraverso la sperimentazione di formule innovative avallate anche da autorevole dottrina.

Al progetto dell'allora maggioranza parlamentare fu infatti opposto un progetto d'iniziativa della minoranza di centro-sinistra che proponeva una fisionomia del Senato mutuata dal modello statunitense.

Nel tentativo di conferire alla camera alta una prevalente derivazione regionale, così da affermare un modello di federalismo fondato principalmente su due livelli (Federazione e Regioni), il d.d.l. cost. Villone-Bassanini¹⁸² prevedeva un sistema misto, in cui l'accesso alla carica senatoriale veniva assicurato di diritto ai Presidenti delle Giunte regionali e ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, contemplando altresì l'elezione di 200 senatori a suffragio universale diretto su base regionale e con metodo proporzionale. Ad ogni regione si attribuivano 4 seggi senatoriali, con l'eccezione della Valle d'Aosta e del Molise (con un solo senatore ciascuna), mentre i restanti seggi si ripartivano in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione risultante dall'ultimo censimento. Nelle intenzioni dei proponenti il meccanismo di reclutamento dei senatori – che escludeva tanto il suffragio indiretto quanto il modello di camera alta tedesca – avrebbe consentito al Senato di svolgere un doppio ruolo, essendo chiamato sia a rappresentare il territorio, sia a mantenere una funzione di garanzia, riconducendo ad unità gli interessi locali.

Altre interessanti ipotesi elaborate dalla dottrina, muovendo dal rilievo dell'inadeguatezza di ogni possibile contestualità nell'elezione di senatori e consiglieri regionali nel senso prospettato dalla c.d. riforma Calderoli, suggerivano invece un Senato composto in eguale numero da senatori e rappresentanti effettivamente regionali¹⁸³, ovvero la presenza dei Presidenti delle Giunte regionali e di una quota di

182 Il progetto di legge costituzionale A.S. n. 2507 presentato il 26 settembre 2003 su iniziativa dei senatori di minoranza Villone, Bassanini, Mancino, Dentamaro, Turrone s'intitolava *“Modifica degli articoli 57, 59, 60, 63, 69, 70, 76, 77, 82, 88, 92, 94, 95, 104, 116, 117, 120, 126, 127 e 135 nonché introduzione di un nuovo articolo 57-bis della Costituzione, in tema di composizione e funzioni del Senato della Repubblica, forma di governo, revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, e composizione della Corte costituzionale”*. Venne successivamente assorbito dalla più ampia riforma proposta con il d.d.l. AS 2544 del 2004.

183 In tal senso, Guzzetta G., *Una proposta per il Senato “federale”*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2004, pag. 119.

senatori eletta dai Consigli regionali, accanto ad una consistente componente di senatori ad elezione diretta¹⁸⁴.

A fronte di questa tendenza, veniva invece rilevato come una composizione mista non fosse idonea a rendere “territoriale” la rappresentanza, perché, in assenza di una significativa regionalizzazione dei partiti politici, tale sistema finiva comunque per privilegiare la componente eletta a suffragio universale diretto. Anche la composizione mista dunque conduceva alla netta prevalenza della rappresentanza politica sulla rappresentanza territoriale in seno al Senato, con l’aggravante ulteriore, rispetto alla situazione attuale, che quest’ultimo, pur rimanendo di fatto una camera politica, risultava però sganciato dal meccanismo del rapporto fiduciario tra il Parlamento ed il Governo.

Sulla scia di queste riflessioni, era stata teorizzata da parte della dottrina una soluzione più marcatamente regionalista circa la composizione del Parlamento, fondata sulla considerazione dell’inadeguatezza dell’elezione diretta dei senatori, ritenuta responsabile dell’omologazione delle due camere e della loro sovrapposizione al sistema delle autonomie territoriali. Era stato così proposto¹⁸⁵ un Senato composto prevalentemente dai rappresentanti degli esecutivi regionali (da 6 a 12 membri, in base alla popolazione), per ricoprire almeno la metà dei seggi sul totale e, per la rimanente parte dei seggi, dai delegati degli esecutivi provinciali e comunali, eletti in ogni Regione a maggioranza assoluta dal Consiglio delle autonomie locali (non più organo di mera consultazione, ma destinatario di una funzione elettiva). Questo particolare metodo di composizione del Senato avrebbe consentito di filtrare in modo più efficace gli interessi locali nel circuito delle decisioni politico-parlamentari, anche perché imponeva ai senatori un vincolo verso gli indirizzi dei governi regionali e locali mandatarî¹⁸⁶, senza

184 Cfr. Lippolis V., *Il bicameralismo e il Senato federale*, in Calderisi P., Cintioli F., Pitruzzella G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Catanzaro, Rubettino, 2004, p. 82.

185 Così, Bonfiglio S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in “*Quaderni costituzionali*”, n° 1, 2004.

¹⁸⁶ In tal caso, per i senatori non dovrebbe valere il c.d. libero mandato che, come emerge dall’esperienza austriaca, rende i membri della camera alta più sensibili alle direttive provenienti dal partito di appartenenza che agli interessi dei Laender. In tal senso, cfr. Palermo F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche dell’Università degli studi di Trento, 1997, n° 18, pag. 473.

con ciò incidere sul funzionamento del sistema di governo, stante l'assenza di un legame fiduciario tra Governo e Senato.

Sul fronte della ripartizione delle competenze legislative la soluzione in esame individuava un nucleo di materie per le quali la funzione sarebbe stata esercitata collettivamente (salva, in ultima ipotesi e in caso di persistente impossibilità di accordo, la decisione definitiva della Camera)¹⁸⁷, cui dovevano aggiungersi le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (in cui il Senato continuava a godere di una posizione di perfetta parità). Per tutti gli altri disegni di legge, l'esame era assegnato alla Camera dei Deputati che, dopo aver approvato il testo normativo, lo avrebbe trasmesso al Senato federale; lo stesso avrebbe potuto proporre emendamenti, entro un breve termine, ma la decisione definitiva sarebbe spettata alla Camera, che avrebbe deciso a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La tesi, suggestiva per il particolare metodo di collegamento tra Senato e governi locali, tuttavia, non consentiva al Senato di esercitare alcun veto sospensivo di effettivo peso nell'ambito della funzione legislativa, risolvendo il suo ruolo a mera assemblea di opposizione politica. Tuttavia, queste considerazioni e le sperimentazioni di formule istituzionali più congeniali alle esigenze territoriali avevano costituito la premessa per la formulazione di nuovi progetti di riforma della Costituzione che sarebbero stati trasfusi anche nelle proposte della legislatura successiva, conferendo così portata trainante alla modifica del bicameralismo nel processo di rinnovamento delle istituzioni.

3. Il dibattito sul bicameralismo nella XV legislatura.

Nel corso della XV legislatura (2006-2008) il dibattito sulle riforme istituzionali non veniva interrotto, sebbene l'esito referendario del 2006 sul testo di legge costituzionale c.d. Calderoli¹⁸⁸ avesse indotto ad una modifica di strategia: infatti, l'assenza di una

¹⁸⁷ Si faceva riferimento, ad esempio, alle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. o ad alcune materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost (perequazione delle risorse finanziarie, funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) o ancora alle leggi sul sistema elettorale di Camera e Senato. Ad esse si aggiungevano le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (in cui il Senato è in posizione di perfetta parità). Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia, Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, op. cit., pag. 67 e ss.

¹⁸⁸ Il testo iniziale del Governo – AS 2544 divenuto alla Camera AC 4862 – risultava sostanzialmente modificato nella versione definitivamente approvata.

condivisione politica sui temi nevralgici di una riforma globale dell'ordinamento, come testimoniata dall'assenza di una maggioranza qualificata in Parlamento prima e dalla vittoria del no al referendum dopo, aveva segnato una battuta d'arresto all'idea di una riforma imponente della Costituzione (come nell'ambizioso progetto del 2005), suggerendo di intraprendere la strada, maggiormente coerente con l'art. 138 Cost., di interventi puntuali su singoli istituti costituzionali.

Abbandonata perciò la via delle "grandi riforme", il maggior numero di proposte nel corso della legislatura si era caratterizzato per modifiche circoscritte della Costituzione senza l'intento di alterarne l'impianto, in modo da adeguarla solo in alcune sue parti alle esigenze di migliore funzionamento delle istituzioni democratiche.

Di certo, le posizioni delle principali forze politiche convergevano in linea generale sull'esigenza di revisionare anzitutto il sistema parlamentare attraverso la trasformazione della Camera alta, nell'ottica di un raccordo con le Autonomie e le Regioni e di una distribuzione delle competenze legislative differenziata tra le due Camere. Infatti, proprio nel 2007 l'allora Consiglio dei ministri, intervenendo sul disegno di legge-delega sul federalismo fiscale, evidenziava come un vero processo di riconoscimento alle Autonomie locali delle competenze in materia fiscale – alla luce della riforma del titolo V Cost. - non sarebbe mai stato completo se non attraverso il superamento del bicameralismo paritario¹⁸⁹. Il Consiglio dei Ministri aveva auspicato la nascita di un nuovo Parlamento che fosse anche sede di rappresentanza delle Regioni e delle Autonomie locali, sulla base della considerazione (verificata in altre democrazie contemporanee) che l'efficienza di un imponente decentramento di funzioni legislative ed amministrative spesso si accompagna all'attribuzione della rappresentanza degli interessi degli enti territoriali alla seconda Camera, lasciando alla prima la funzione della rappresentanza delle forze politiche.

3.1 Il Senato federale nella c.d. bozza Violante.

Abbandonata la prospettiva delle grandi riforme, anche per l'assenza di condizioni politiche di consenso allargato, veniva ripresa la strada della procedura costituzionale

¹⁸⁹ In tal senso, Chiti V., sintesi dell'intervento al convegno "La riforma del Senato: una nuova Seconda Camera tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie", Firenze, 27 ottobre 2008, Altana di Palazzo Strozzi.

ordinaria, così da dare attuazione alla promessa costituzionale del 2001 di riforma del Parlamento, ancora non mantenuta. A seguito di una sorta di “consenso per intersezione”¹⁹⁰ formatosi tra le varie forze politiche, venne elaborato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati (presieduta dall’on. Violante) nell’ottobre 2007 il progetto di legge costituzionale A.C. n. 553-A¹⁹¹, nel tentativo di superare il bicameralismo paritario, “differenziando le due camere con riguardo al titolo di legittimazione, alla composizione, alle modalità di partecipazione al procedimento legislativo e alla sussistenza del rapporto fiduciario con il Governo”. Infatti, il progetto trasformava il Senato – definito “federale” - in Camera di rappresentanza territoriale e lo escludeva dalla relazione fiduciaria col Governo, così da limitare il rischio che la rappresentanza territoriale fosse assorbita nella dimensione partitica. Si trattava di un modello che individuava nel Senato la sede istituzionale nella quale affrontare i temi connessi al rapporto tra Unione europea, Stato centrale, Regioni e Autonomie locali, oltre che definire le leggi e i principi di garanzia e procedere alle nomine degli organismi di controllo.

Coerentemente con la scelta di individuare nel Senato l’organo costituzionale che avrebbe connotato in senso federalista il progetto di riforma, realizzando il raccordo tra le potestà legislative dello Stato e delle Autonomie territoriali, la funzione di rappresentanza territoriale veniva incoraggiata dalla nuova conformazione strutturale della camera alta¹⁹². Infatti, il progetto A.C. n. 553-A configurava un’elezione indiretta che si sarebbe realizzata per il tramite dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie locali: dei 190 senatori complessivamente previsti sarebbero stati eletti dai Consigli regionali al proprio interno 138 componenti, mentre gli altri 52 membri sarebbero stati scelti dai Consigli delle autonomie locali tra i consiglieri comunali e provinciali della Regione¹⁹³.

190 Così si legge nella relazione presentata dagli onorevoli Amici, deputato di maggioranza, e Bocchino, deputato di opposizione, all’Assemblea.

¹⁹¹ Il progetto di legge costituzionale è definito “bozza Violante” dal nome del Presidente della Commissione. Il testo approvato in Commissione è stato presentato alla Presidenza il 17 ottobre 2007.

¹⁹² Il progetto di riforma ridimensionava la composizione della Camera dei deputati a 500 componenti ed abbassava il limite d’età per l’elettorato passivo da 25 a 18 anni; l’elezione di secondo grado per i senatori rendeva invece inapplicabili le norme sui limiti d’età per l’elettorato attivo e passivo al Senato.

¹⁹³ Il numero di seggi attribuiti a ciascuna Regione sarebbe stato individuato sulla base di ampie classi di popolazione, attraverso cui si sarebbero determinati distintamente i senatori eletti dai Consigli regionali e quelli eletti dai Consigli delle autonomie locali (C.A.L.). Nel primo caso, superando il criterio di stretta proporzionalità, così da collegare il numero degli eletti in ciascuna regione alla popolazione, il progetto di legge prevedeva l’assegnazione da un minimo di 5 senatori per le Regioni con meno di 1 milione di

La scelta di passare all'elezione indiretta si giustificava, nelle intenzioni dichiarate, con l'opportunità di favorire un più diretto contatto tra legislatore nazionale e legislatori regionali; al contempo, mirava a costituire un momento di riequilibrio all'interno di forme di governo regionali che apparivano eccessivamente sbilanciate sul versante dell'Esecutivo. D'altra parte, la seconda camera territoriale era destinata a coesistere in una dimensione di complementarità con il sistema delle Conferenze, che continuava a rappresentare una fondamentale sede di raccordo operante sul canale governativo. Inoltre, la rappresentanza parlamentare degli enti locali attraverso il filtro dei Consigli delle autonomie locali risultava altamente implementata, consentendo agli amministratori locali di incidere non solo sull'organizzazione regionale ma anche su quella statale.

Nell'ottica di un rafforzamento della connotazione territoriale della rappresentanza si spiegava altresì la previsione della c.d. contestualità che legava la durata del mandato senatoriale alla durata della legislatura delle regioni di cui gli stessi erano espressione. Si modellava così un'assemblea fluida, permanente, non soggetta a scioglimento e destinata (come nella soluzione del 2005) ad essere rinnovata parzialmente ad ogni elezione regionale¹⁹⁴.

Sul piano della funzione legislativa, il progetto in esame proponeva un bicameralismo "quasi paritario", in modo da assicurare una significativa partecipazione del nuovo Senato federale a tutte le procedure legislative, mantenendo una posizione di perfetta parità nelle scelte di sistema. Infatti, in alcune materie tassativamente elencate veniva mantenuta l'approvazione collettiva di entrambe le Camere e l'apporto del Senato si giustificava in funzione di garanzia, proprio perché si trattava di provvedimenti che incidavano direttamente sull'assetto costituzionale o sui rapporti tra lo Stato e gli altri

abitanti ad un massimo di 12 per quelle che avrebbero superato i 7 milioni. Per la designazione dei senatori da parte dei C.A.L. invece la rappresentanza tra le diverse Regioni sarebbe stata quasi paritaria, distinguendosi soltanto tra Regioni con meno e più di 1 milione di abitanti (che avrebbero eletto rispettivamente 1 o 2 senatori). La Valle d'Aosta ed il Molise avrebbero eletto un unico senatore e le Province autonome di Trento e Bolzano invece tre senatori ciascuna, di cui 2 eletti dai Consigli provinciali ed 1 dai rispettivi C.A.L.. Risultava invece incoerente con il nuovo meccanismo di rappresentanza territoriale del Senato il mantenimento delle disposizioni relative ai senatori a vita ed ai senatori eletti nella circoscrizione Estero.

¹⁹⁴ Proprio per tale motivo non si sarebbe più potuto parlare di elezione del Senato bensì di elezione dei senatori. Analogamente, la *prorogatio* sarebbe diventata una vicenda riferita non più all'Assemblea ma soltanto ai suoi singoli componenti; anche la proroga avrebbe inciso sulla durata dei Consigli regionali e, solo di riflesso, sul mandato dei senatori in carica. In tal senso, cfr. Ferraiuolo G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino* in www.federalismi.it n. 5/2008.

enti.; risultavano ascritte a tale procedura le leggi di revisione costituzionale, le leggi in materia elettorale, quelle concernenti le Autorità di garanzia e di vigilanza, nonché le leggi in materia di organizzazione degli enti territoriali.

Nella restante attività legislativa, il ruolo del Senato veniva inevitabilmente ridimensionato per evitare veti non superabili, tali da paralizzare l'*iter* legislativo ed impedire l'attuazione del programma di governo (sul quale, come si vedrà, il Senato non avrebbe avuto più alcuna responsabilità, venendo sganciato dal rapporto di fiducia). Per questo, la funzione legislativa era stata articolata *ratione materiae*, secondo tre diversi percorsi in cui al Senato veniva riservato un ruolo e un peso differente. Infatti, il procedimento bicamerale a prevalenza della camera bassa avrebbe consentito l'approvazione della generalità dei progetti di legge: secondo tale procedura, la Camera dei Deputati avrebbe deliberato per prima e l'intervento del Senato sarebbe stato meramente eventuale, potendo questo apportare modifiche soltanto entro 30 giorni dalla trasmissione del testo di legge e su iniziativa di 1/5 dei senatori; la Camera dei Deputati in queste materie si sarebbe pronunciata in via definitiva. Una seconda procedura, configurata quale variante rinforzata della prima, operava per le materie di particolare rilievo regionale o locale¹⁹⁵ per le quali al Senato sarebbe spettata la prima approvazione, ma la deliberazione definitiva sarebbe stata assegnata alla Camera dei Deputati che comunque avrebbe potuto apportare modifiche al testo solo a maggioranza assoluta (superando quindi la posizione della camera alta).

Nelle materie che più da vicino incidevano sul rapporto tra Stato ed Autonomie territoriali, invece, era chiara la prevalenza del Senato nel procedimento legislativo. Infatti, veniva affidata al Senato l'esame in prima lettura dei progetti di legge - preventivamente individuati dai Presidenti delle due camere, d'intesa tra loro - sui principi generali delle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.. Alla Camera dei Deputati sarebbe spettato l'esame in seconda lettura e l'approvazione definitiva, ma questa si sarebbe potuta

¹⁹⁵ Si fa riferimento alle materie relative al conferimento delle funzioni amministrative ai diversi enti territoriali di governo (art. 118, comma secondo, Cost.) ed al coordinamento dell'attività amministrativa tra Stato e Regioni in determinate materie, come l'immigrazione e la sicurezza (art. 118, comma terzo, Cost.), nonché all'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119, comma terzo, Cost.) e agli interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali (art. 119, comma quinto, Cost.) e ai principi generali di attribuzione del patrimonio a Regioni ed Enti locali (art. 119, comma sesto, Cost.).

discostare dal testo licenziato dal Senato solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Per quanto attiene alle innovazioni sulla forma di governo suggerite dal progetto di riforma in esame, alcuni interventi erano implicazioni rese necessarie dalla revisione dell'assetto bicamerale. E infatti, l'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario e la sua nuova struttura ne giustificavano la sottrazione al potere di scioglimento del Presidente della Repubblica, così come rendevano superflua, ai fini dell'elezione del Capo dello Stato, l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i delegati regionali.

Tuttavia, nel progetto di legge costituzionale si rintracciavano altre disposizioni, autonome e ultronee rispetto alle linee portanti della riforma, che non sembravano in alcun modo riconducibili al nuovo ruolo prospettato per la seconda Camera: si trattava di previsioni che incidevano sulla configurazione della forma di governo, in quanto dirette ad irrobustire l'Esecutivo e, al suo interno, la figura del Presidente del Consiglio. Già il tentativo di svincolare il Governo dal legame fiduciario con una delle camere andava nella direzione di un suo importante rafforzamento, ma sullo stesso solco veniva ora collocato il potere del Presidente del Consiglio di proporre, oltre la nomina, anche la revoca dei ministri, l'aumento ad 1/3 dei componenti della Camera per la presentazione della mozione di sfiducia e la prescrizione della maggioranza assoluta per la sua approvazione, nonché la possibilità per il Governo di chiedere che un disegno di legge venisse iscritto con priorità all'ordine del giorno delle Camere e votato entro una certa data. In una prospettiva di bilanciamento dei poteri invece si spiegavano gli interventi concernenti l'attività normativa primaria del Governo, laddove si proponeva la costituzionalizzazione sia dell'obbligo di sottoporre gli schemi di decreto legislativo al parere delle Commissioni parlamentari competenti sia di alcuni divieti di utilizzare il decreto-legge.

Il progetto A.C. n. 553 sembrava dispiegare effetti che trascendevano la mera riforma del Senato per giungere a coinvolgere la forma di governo, collegando in particolare la designazione del Presidente del Consiglio al suffragio popolare, laddove prevedeva che "il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati, nomina il Presidente del Consiglio". Tuttavia, è stato rilevato¹⁹⁶ che l'intento

¹⁹⁶ Cfr. Fusaro C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 6 febbraio 2008.

riformistico era stato ridotto al minimalismo estremo nel presente progetto e la stessa “gerarchizzazione” a vantaggio del Presidente del Consiglio si era ridotta al solo potere di proporre la revoca dei ministri, quale elemento innovativo. Una innovazione solo accennata, non il conferimento di un ruolo *super partes*, che si sarebbe potuto realizzare invece separando la fiducia dalla nomina dei ministri e lasciando al Presidente del Consiglio, fiduciato dalla Camera, la potestà piena di nomina e revoca con decreto proprio (piuttosto che il semplice potere di proposta al Presidente della Repubblica). Diversa era la portata delle modifiche relative al bicameralismo, che al giudizio di autorevole dottrina¹⁹⁷ apparivano sufficientemente coerenti e complessivamente adeguate all'intento di un intervento circoscritto al Senato e funzionale alle esigenze di rappresentanza territoriale, a prescindere dal giudizio di opportunità politica sulle scelte tecniche effettuate (come la preferenza per l'elezione indiretta).

Il progetto di revisione A.C. n. 553-A introduceva una camera alta il cui modello di funzionamento s'ispirava al *Bundesrat* tedesco, seppur adattato al sistema italiano delle autonomie (con la presenza dei delegati dei governi regionali, dei Sindaci e dei Presidenti delle Province); tuttavia sul tipo di composizione non si era registrata una posizione unanime delle forze politiche e per questo erano state contemplate ipotesi alternative, come quella di una composizione mista (con senatori eletti direttamente dai cittadini in aggiunta ai rappresentanti designati dalle Regioni e dalle Autonomie locali). Non può sottacersi comunque l'idea sottesa allo spirito di questo progetto di revisione, e cioè la prospettiva che queste riforme costituzionali avrebbero dovuto costituire la cornice istituzionale più adeguata ad ospitare la nuova legge elettorale, con riferimento specifico agli obiettivi di stabilità dei governi e delle maggioranze parlamentari ed alla possibilità che queste fossero precedentemente individuate con chiarezza dal corpo elettorale, ripristinando al tempo stesso il suo potere di scegliere i candidati da eleggere. Tuttavia, la forte instabilità politica e la anticipata chiusura della XV legislatura hanno determinato un rallentamento prima e poi la brusca interruzione del percorso di una così delicata e complessa revisione costituzionale.

¹⁹⁷ In tal senso, D'Atena A., *Finalmente un Senato “federale”*, sintesi dell'intervento al seminario organizzato dall'associazione Astrid, Roma 18 ottobre 2007, in www.issirfa.cnr.it.

4. I progetti di riforma del bicameralismo attualmente al vaglio delle Camere.

Nel corso dell'attuale legislatura (iniziata nel 2008) il confronto politico registra una fase di difficile dialogo, in cui si conviene sulla necessità di un metodo cooperativo tra le forze politiche nel predisporre un'unica piattaforma di proposte di riforma che partano proprio dalla modifica del bicameralismo perfetto; tuttavia l'assenza di un impianto politicamente definito e condiviso acuisce la difficoltà di individuare i meccanismi con cui il Senato diventa la camera in cui far vivere il rapporto con le Autonomie territoriali e di definire il modo in cui vada tessuta la relazione con la Camera dei deputati in un quadro di competenze legislative differenziate.

D'altra parte, il ricorso massiccio da parte dell'attuale Governo alla decretazione d'urgenza per attuare il proprio programma ha creato una frattura tra Parlamento ed Esecutivo che mette in fibrillazione il già indebolito sistema di bilanciamento dei poteri costituzionali. L'incapacità del Parlamento di resistere ai colpi istituzionali sferrati dal Governo ed alla prevaricazione nella funzione legislativa (la maggior parte degli atti del Governo si è tradotta in testi di decreti-legge, spesso approvati con la fiducia) è stata ricondotta anche alle inefficienze conseguenti al non corretto funzionamento del bicameralismo paritario, tanto da portare alla ribalta il dibattito - in realtà, mai interrotto - sulla riforma del Senato.

Di certo, appare ormai pacifico che la progettazione costituzionale della seconda camera presuppone la chiara cognizione di una coerenza delle soluzioni da costruire, le quali si muovono lungo due piani differenti, ma tra loro connessi: quello della forma di governo e quello della forma di Stato nella sua accezione territoriale. In tal senso, il Senato rimodellato consentirà di dare attuazione a quelle parti del Titolo V della Costituzione che si ritengono opportune e funzionanti (si pensi al federalismo fiscale) e di aggiornare o modificare quelle parti che, alla prova dei fatti, sono risultate foriere di conflitti di attribuzione.

Pertanto, i progetti di legge costituzionale attualmente in esame relativi alla seconda parte della Costituzione, in particolare alla modifica del Parlamento, risentono della maggiore tensione che accompagna l'attuale dibattito sulle riforme istituzionali, in cui all'esigenza avvertita in modo ormai pressante di una ridefinizione dell'assetto del bicameralismo si affianca la volontà di trovare una composizione ai conflitti sul riparto

di competenze legislative tra Stato e regioni, nonché inevitabilmente – stante la rete di contingenze che anima la dinamica delle istituzioni nell’ottica di un contrappeso ad ogni potere – l’intento di adeguare la struttura della forma di governo attraverso modifiche puntuali, circoscritte e comunque rivolte alla conservazione dei valori posti a fondamento della forma di Stato e non al loro superamento (assecondando in tale modo il rifiuto plebiscitario ad uno stravolgimento delle istituzioni, così come desunto a seguito dell’esito referendario del 2006).

4.1 La proposta del centro-destra e la proposta del centro sinistra: due volti di una stessa riforma (la proposta dell’on. Bocchino-Pdl e la proposta dell’on. Amici-Pd).

Tra i tentativi di revisione più completi si registra il testo unificato della proposta di riforma costituzionale sottoposto alla Commissione Affari costituzionali della Camera nel maggio del 2008. Si tratta in sostanza di due differenti iniziative legislative (A.C. n. 441 presentata dall’on. Sesa Amici¹⁹⁸ e A.C. n. 978 depositata dall’on. Bocchino¹⁹⁹) provenienti da esponenti rispettivamente di opposizione e di maggioranza, in cui – tranne poche disposizioni iniziali²⁰⁰ – vi è identità sulle linee principali della riforma,

¹⁹⁸ L’A.C. n. 441 s’intitola “Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” ed è stato presentato il 29 aprile 2008 su iniziativa dei deputati Sesa Amici, Bressa, Zaccaria, Ferrari, Giovanelli e Naccarato.

¹⁹⁹ L’A.C. n. 978 s’intitola “Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” ed è stato presentato il 13 maggio 2008 su iniziativa del deputato Bocchino (il quale, al momento della presentazione del progetto *de quo* militava nelle file del Pdl ma nel 2010 è transitato nel nuovo gruppo Fli, pur continuando ad appartenere alla coalizione di maggioranza).

²⁰⁰ Le differenze tra i due progetti di legge costituzionale si riducono a pochissime disposizioni. Anzitutto, il progetto A.C. n. 978 affianca 12 deputati eletti nella circoscrizione Estero ai 500 componenti eletti in Italia ed assegna al Senato federale solo 6 seggi provenienti dalla circoscrizione Estero; mentre il progetto A.C. n. 441 inverte l’assegnazione, attribuendo alla Camera 6 seggi provenienti dalla circoscrizione Estero e destinandone 12 al Senato federale. Un’altra differenza riguarda l’articolazione demografica del territorio regionale per la distribuzione dei seggi senatoriali: in particolare, il testo A.C. n. 978 dispone che le regioni con sette milioni di abitanti (e oltre) eleggano 12 senatori, mentre il testo A.C. n. 441 opera una diversa articolazione della popolazione regionale così da distinguere le regioni con più di sette milioni di abitanti e fino a nove milioni, che designano 12 senatori, e poi ancora le regioni con più di nove milioni di abitanti, che eleggono 14 senatori. Parimenti, un’ulteriore difformità tra i due progetti di riforma riguarda la designazione dei senatori da parte dei Consigli di autonomia locale: il progetto A.C. n. 978 prevede un’alternativa secca, per cui nelle regioni fino ad un milione di abitanti il C.A.L. invierebbe

tanto da condurre ad un esame unificato. Recependo l'eredità politica della precedente bozza Violante, cui entrambe le proposte s'ispirano, il testo in esame muove proprio dalle convergenze registrate tra maggioranza ed opposizione nella precedente legislatura e confluite nel testo unico licenziato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera il 17 ottobre 2007 (A.C. n. 553-A e abbinati), corretto alla luce degli emendamenti approvati dall'Assemblea nel corso dell'esame dei primi tre articoli del testo (tra l'ottobre 2007 ed il gennaio 2008). Parimenti, anche il metodo seguito ha privilegiato l'adozione di interventi mirati e limitati, pur se dalla portata innovativa, senza tentare di realizzare una riforma onnicomprensiva. Si tratta di un modo di procedere pragmatico e graduale che affronta le grandi questioni con l'intento di semplificare e snellire il funzionamento delle istituzioni.

La proposta di legge costituzionale c.d. Amici-Bocchino si fonda su due irrinunciabili presupposti politico istituzionali (largamente condivisi dalle forze politiche): da un lato, si ritiene acquisito che qualsiasi ipotesi di revisione costituzionale che incide sulla forma di governo deve necessariamente collocarsi sul solco del sistema parlamentare; di conseguenza, il rafforzamento dell'Esecutivo deve passare essenzialmente attraverso un'implementazione dei poteri del Governo o del Presidente del Consiglio e non attraverso il depotenziamento delle funzioni (specie di controllo) del Parlamento.

Si tratta di riflessioni conseguenti al fallimento dei tentativi di revisione della forma di governo sperimentati negli ultimi anni, che si discostavano dall'impianto parlamentare della forma di governo a favore di un "semipresidenzialismo all'italiana" (come nel caso del testo elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura) o di un premierato definito come assoluto²⁰¹ (è il caso della riforma costituzionale nella XIV legislatura). La necessità di non abbandonare l'alveo della forma di governo parlamentare non discende solo dalla constatazione che con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, il corpo elettorale si era espresso con una percentuale piuttosto elevata di voti (pari al 54%) in senso contrario ad una

un solo senatore e nelle regioni con oltre un milione di abitanti il C.A.L. eleggerebbe invece due senatori. Il progetto A.C. n. 441 propone invece una più complessa e diversificata distribuzione di seggi, consentendo la nomina fino a 6 senatori da parte dei C.A.L. delle regioni con oltre sette milioni di abitanti. Infine, mentre il progetto A.C. n. 978 conferisce ai consigli regionali sia della Valle d'Aosta che del Molise la nomina di 1 senatore, il progetto A.C. n. 441 attribuisce al Consiglio regionale del Molise l'elezione di 2 senatori.

²⁰¹ In tal senso, Elia L., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 42 e ss.

revisione costituzionale che segnasse il superamento di un tale modello; ma si collega ancor più significativamente al rischio di rovinose ripercussioni sui principi supremi e sulla prima parte della Costituzione²⁰²

Il fulcro dell'intera proposta di revisione della seconda parte della Costituzione si identifica con il superamento del bicameralismo paritario ed è essenzialmente attraverso questa via che si intende rafforzare l'efficacia dell'azione dell'Esecutivo senza però intaccare il ruolo del Parlamento.

Il senso della revisione del bicameralismo si rintraccia nella necessità di accelerare i tempi delle decisioni politiche, e quindi garantire un Governo in grado di ottenere risposte e coperture legislative dal Parlamento in tempi più brevi.

Si è allora scelto di confermare un organismo bicefalo ma con due Camere differenziate con riguardo al titolo di legittimazione, alla composizione, alle modalità di partecipazione al procedimento legislativo ed alla sussistenza del rapporto fiduciario con il Governo. La Camera "politica" è la Camera dei Deputati, formata da rappresentanti (ridotti a 500, oltre al numero dei deputati provenienti dalla circoscrizione Estero) eletti a suffragio universale diretto, che conferisce e revoca la fiducia al Governo, mentre il Senato federale della Repubblica è la Camera "di rappresentanza", i cui componenti sono eletti in parte dei Consigli regionali con voto limitato e in parte dai Consigli delle autonomie locali. In tal modo, la camera bassa ha il compito di assumere decisioni politiche ed il Senato federale è in grado di rappresentare gli interessi delle regioni e degli enti locali, la cui voce giunge direttamente in Parlamento.

Già la modifica della denominazione della camera alta evidenzia la volontà di individuare nel Senato l'organo costituzionale che connota la scelta federalista del progetto di riforma, nel quale s'intende realizzare il raccordo tra le potestà legislative e normative delle autonomie territoriali e dello Stato e la partecipazione del sistema politico regionale e locale alle funzioni "alte" dell'ordinamento costituzionale.

Riflette con chiarezza questa scelta la modifica della composizione del Senato federale, con l'abbandono dell'elezione a suffragio universale diretto in favore dell'elezione di secondo grado ad opera delle Assemblee elettive regionali e dei Consigli delle

²⁰² Così si paventa nella relazione che accompagna la presentazione del progetto di legge costituzionale A.C. n. 441.

autonomie locali. La maggior parte dei senatori viene così eletta da ciascun Consiglio regionale tra i propri componenti, con voto limitato al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze, ed il numero degli eletti in ciascuna regione varia in base alla popolazione, ma la natura dell'organo ha suggerito di abbandonare un criterio di stretta proporzionalità²⁰³. Un'ulteriore quota di senatori è eletta in rappresentanza delle autonomie locali: sono eleggibili i componenti dei Consigli comunali, delle province e delle città metropolitane mentre il corpo elettorale è individuato nei Consigli delle autonomie locali²⁰⁴. In ciascuna regione i senatori sono eletti entro 30 giorni dalla prima riunione del rispettivo Consiglio regionale (o provinciale) successiva all'elezione e i senatori restano in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione (o Provincia autonoma). Da tale contestualità, connaturata alla composizione dell'organo, consegue che il Senato non ha più una durata predefinita ma è soggetto a rinnovi parziali più o meno ampi in occasione del rinnovo dei singoli Consigli regionali e delle due Province autonome.

²⁰³ Ai sensi del progetto A.C. n. 441, i Consigli regionali eleggono: a) 5 senatori nelle regioni con popolazione sino a 1 milione di abitanti; b) 7 senatori nelle regioni con più di 1 milione e fino a 3 milioni di abitanti; c) 9 senatori nelle regioni con più di 3 milioni e fino a 5 milioni di abitanti; d) 10 senatori nelle regioni con più di 5 milioni e fino a 7 milioni di abitanti; e) 12 senatori nelle regioni con più di 7 milioni di abitanti e fino a 9 milioni di abitanti; f) 14 senatori nelle regioni con più di 9 milioni di abitanti. Il Consiglio regionale della Valle d'Aosta elegge un solo senatore, mentre il Consiglio regionale del Molise elegge con voto limitato 2 senatori, così come ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano. In aggiunta ai senatori eletti dai Consigli regionali, l'altra quota di senatori è eletta in ciascuna Regione dai rispettivi C.A.L.. Ai sensi del progetto A.C. n. 441 viene eletto a) 1 senatore nelle regioni fino a 1 milione di abitanti; b) 3 senatori nelle regioni da 1 milione a 3 milioni di abitanti; c) 4 senatori nelle regioni che contano da 3 milioni fino a 5 milioni di abitanti; d) 5 senatori nelle regioni che hanno da 5 milioni a 7 milioni di abitanti; e) 6 senatori, infine, nelle regioni con più di 7 milioni di abitanti. Nella regione Trentino Alto Adige i C.A.L. delle Province autonome eleggono un senatore per ogni Provincia. Ai sensi del progetto (analogo, ma non identico) A.C. n. 978, i Consigli regionali eleggono: a) 5 senatori nelle regioni con popolazione sino a un milione di abitanti; b) 7 senatori nelle regioni con più di 1 milione e fino a 3 milioni di abitanti; c) 9 senatori nelle regioni con più di 3 milioni e fino a 5 milioni di abitanti; d) 10 senatori nelle regioni con più di 5 milioni e fino a 7 milioni di abitanti; e) 12 senatori nelle regioni con più di 7 milioni di abitanti. Nelle regioni Valle d'Aosta e Molise i rispettivi Consigli regionali eleggono un solo senatore. Nella regione Trentino Alto Adige sono i Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano ad eleggere, con voto limitato, due senatori per ciascuna provincia ed un ulteriore senatore per ciascuna Provincia autonoma sarà scelto dai rispettivi C.A.L. Invece, per le altre regioni, la quota di senatori eletta dai C.A.L. è determinata attingendo 1 senatore nelle Regioni fino a 1 milione di abitanti e 2 senatori dalle altre (con elezione in seno ai C.A.L. con voto limitato).

²⁰⁴ Il Consiglio delle autonomie locali è un organo di recente introduzione nell'ordinamento, essendo previsto dal IV comma dell'art. 123 Cost. nel testo riformulato dalla legge di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. È un organo di consultazione tra Regioni ed enti locali, la cui disciplina è rimessa ai singoli statuti regionali che allo stato prevedono differenze anche sostanziali quanto a composizione, legittimazione elettorale attiva e passiva, membri di diritto. Pertanto, è di tutta evidenza la necessità di introdurre attraverso una legge dello Stato criteri di omogeneità nella sua composizione al fine di evitare che differenze troppo marcate incidano sulla rappresentatività dell'organo parlamentare. Cfr. Galliani D., *Il Consiglio delle autonomie locali. Problematiche e prospettive statutarie*, in *Diritto e giustizia*, n° 5/2004, pag. 104 e ss.

Il superamento del bicameralismo paritario implica una nuova configurazione del procedimento di formazione delle leggi dello Stato ed una diversificazione delle competenze legislative tra Camera e Senato. L'obiettivo perseguito è quello di assicurare una significativa partecipazione del nuovo Senato federale a tutte le procedure legislative: se da un lato, si rafforza il peso istituzionale delle sue deliberazioni nelle materie che più da vicino incidono sul rapporto tra Stato e Autonomie territoriali, dall'altro, si mantiene un ruolo paritario nell'adozione delle scelte di sistema, senza però che nella restante attività legislativa tale peso si trasformi in un veto insuperabile, tale da paralizzare l'*iter* legislativo ed impedire l'attuazione del programma sul quale il Presidente del Consiglio abbia ottenuto la fiducia della Camera. Al contempo, si introducono meccanismi diretti a snellire le procedure legislative definendo, per quanto possibile, i tempi di esame e limitando le ipotesi di navette tra le due camere.

Il nuovo art. 70 Cost., come novellato dalla proposta di riforma in esame, richiama idealmente la c.d. bozza Violante, configurando quattro distinti procedimenti legislativi. Anzitutto, si prevede un procedimento c.d. bicamerale paritario nel quale – non diversamente da quanto previsto dalla normativa vigente – Camera e Senato federale esercitano collettivamente la funzione legislativa, attraverso l'esame, in successive letture, del progetto di legge e l'approvazione del medesimo testo. Tale procedimento trova applicazione solo per alcune categorie di misure, e cioè quelli che direttamente incidono sull'assetto costituzionale o che definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane)²⁰⁵.

²⁰⁵ Si fa riferimento alle leggi costituzionali (per le quali resta ferma la procedura di cui all'art. 138 Cost.), alle leggi elettorali, nonché alle leggi che disciplinano: 1) gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.); 2) l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica (art. 114, terzo comma, Cost.); 3) l'attribuzione a Regioni a statuto ordinario di forme condizioni particolari di autonomia (art. 116, terzo comma, Cost.); le procedure e l'esercizio del potere sostitutivo con riguardo alla partecipazione delle Regioni alla "fase ascendente" e "discendente" del diritto comunitario e all'esecuzione degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma, Cost.), nonché il "potere estero" delle Regioni (art. 117, nono comma, Cost.); 5) le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, secondo comma, Cost.); 6) i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali (art. 122, primo comma, Cost.); 7) i principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle autonomie locali (art. 123, quinto comma, Cost. introdotto dall'art. 18 della presente proposta di legge costituzionale); 8) il passaggio di Province o Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, secondo comma, Cost.), il mutamento di circoscrizioni provinciali e l'istituzione di

Si introduce poi per la generalità degli altri progetti di legge un procedimento bicamerale a prevalenza della Camera dei deputati, nel quale il testo viene esaminato ed approvato, in prima lettura, dalla Camera e può essere modificato dal Senato federale su richiesta di 1/5 dei suoi componenti ed entro 30 giorni dalla trasmissione (termine ridotto alla metà per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge), ma la deliberazione sul testo definitivo rimane attribuita alla sola Camera.

Si prevede tuttavia una procedura alternativa se le modifiche proposte dal Senato riguardano materie di precipuo interesse regionale²⁰⁶; tali emendamenti hanno un valore “rinforzato”, per cui la Camera può discostarsi da quanto deliberato dal Senato federale solo votando a maggioranza assoluta dei componenti.

Infine, un’ultima modalità di approvazione è riservata alle leggi che hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.. In tal caso, i relativi progetti di legge sono individuati dai Presidenti delle due camere, d’intesa tra loro, per essere assegnati al Senato federale che infatti li esamina sempre in prima lettura. Il testo – esaminato, eventualmente emendato ed infine approvato dal Senato – viene poi trasmesso alla Camera dei deputati alla quale spetta l’esame in seconda lettura e l’approvazione definitiva. La Camera può certamente modificare il testo approvato dal Senato, ma qualsiasi emendamento dovrà essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea.

Anche l’adeguamento della forma di governo che la proposta di revisione suggerisce attraverso la modifica degli artt. 92 e 94 Cost. si spiega, oltre che con la finalità di valorizzare la posizione del Presidente del Consiglio all’interno dell’Esecutivo e nei rapporti con il Parlamento²⁰⁷, anche con l’intenzione di superare il bicameralismo

nuove Province (art. 133, 1 c., Cost.). La procedura c.d. bicamerale paritaria si applica anche alle leggi che istituiscono e disciplinano le Autorità di garanzia e vigilanza (che per la prima volta in questa sede trovano un riconoscimento a livello costituzionale) ed alle leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

²⁰⁶ Le materie su cui è richiesta la maggioranza qualificata riguardano il conferimento di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo (art. 118, secondo comma, Cost.); l’istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119, terzo comma, Cost.), gli interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.) e i principi generali di attribuzione del patrimonio a Regioni ed enti locali (art. 119, sesto comma, Cost.).

²⁰⁷ L’altro obiettivo dichiarato del progetto di legge costituzionale in esame (tanto nella formulazione di cui al progetto A.C. n. 441, quanto in quella di cui al progetto A.C. n. 978) – accanto al superamento del bicameralismo paritario – è volto a rendere più funzionale l’attività del Governo ed a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio. Si giustificano in tal modo sia le disposizioni che prescrivono che la fiducia

perfetto sul versante del rapporto fiduciario. Difatti, la fiducia al Governo è accordata e revocata non più da entrambe le Camere, bensì dalla sola Camera dei deputati: l'unica camera "politica" stringe il rapporto di fiducia, escludendo dal circuito il Senato federale che invece, coerentemente con la sua innovata composizione, circoscrive il proprio ruolo a sede parlamentare di rappresentanza delle Autonomie territoriali, senza alcuna implicazione diretta con il Governo.

4.2 Le altre proposte - simili e dissimili - del centro-sinistra (la proposta della sen. Finocchiaro - Pd e la proposta del sen. Cabras - Pd).

Se quelle di cui si è tentato di tracciare l'architettura sono le proposte di riforma dell'ordinamento più dibattute, non mancano tuttavia numerosi altri disegni di legge costituzionale, alcuni dei quali propongono modelli simili a quelli già analizzati, mentre altri suggeriscono una nuova e talora originale configurazione del Senato nell'ottica di uno scostamento dal tradizionale bicameralismo perfetto.

Alcuni dei progetti depositati negli ultimi tempi si collocano sul solco di disegni di legge già depositati all'inizio della legislatura e su cui si è registrato un maggiore consenso all'interno delle principali correnti che compongono ciascuna forza politica presente in Parlamento: si è perciò proceduto a presentare proposte di riforma dell'ordinamento costituzionale di analogo contenuto, in modo da rendere più evidente e robusta la propria posizione circa i principali temi costituzionali.

sia accordata al solo Presidente del Consiglio, il quale presenta il suo Governo alla Camera, sia quelle che collegano espressamente l'esercizio del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato alla volontà espressa dal corpo elettorale (laddove si prevede che la nomina abbia luogo "valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati"). Parimenti, si spiega in questa prospettiva il conferimento al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma altresì la revoca dei propri ministri (senza dover più ricorrere alla sfiducia parlamentare), così da rafforzarne la posizione sia nell'ambito della compagine governativa, sia nel rapporto con le forze politiche che lo sostengono. Altra importante innovazione è l'aumento ad 1/3 (e non più 1/10) delle adesioni necessarie affinché i componenti della Camera dei deputati promuovano la mozione di sfiducia e la necessità dell'approvazione a maggioranza assoluta. Si attribuisce infine al Governo più forza sui disegni di legge (che possono essere iscritti con priorità all'ordine del giorno e votati entro una certa data, laddove ritenuti funzionali alla realizzazione del programma di governo), mentre si circonda di limitazione la possibilità di ricorrere ai decreti-legge (che devono sempre essere sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti e sono esclusi in numerose ipotesi).

Ne costituisce un'esemplificazione il disegno di legge d'iniziativa della sen. Finocchiaro (ed altri) A.S. n. 1589²⁰⁸, che – insieme ai già considerati progetti A.C. n. 978 (on. Bocchino) e A.C. n. 441 (on. Amici) – danno vita ad un'analogia architettura costituzionale che si configura come una sorta di "eredità morale" della c.d. bozza Violante della XV legislatura, in quanto raccoglie e ripropone le indicazioni emerse nel corso del dibattito nella scorsa legislatura sulle quali si era riuscito a registrare un consenso trasversale.

Senza riproporre qui l'analisi di testi normativi del tutto simili ai già esaminati progetti A.C. n. 441 e A.C. n. 978 (cui si rimanda per le riflessioni tecnico-giuridiche circa la forma di Stato e di governo proposte: cfr. par. 4.1), è opportuno ribadire che le principali correnti di centro-sinistra si orientano concordemente a favore di un'elezione del Senato a suffragio diretto di secondo grado, proponendo un bicameralismo differenziato nel quale la camera alta esercita la funzione legislativa solo su un ristretto numero di materie bicamerali e sulle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (inerenti alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni), mentre su tutte le altre, approvate esclusivamente dalla Camera dei Deputati, il Senato può solo apportare modifiche circoscritte, che però possono ugualmente essere superate da un ulteriore voto della camera bassa (a maggioranza assoluta). Il Senato viene sganciato dal vincolo di fiducia col Governo, così da configurarsi esclusivamente quale camera di rappresentanza delle Regioni chiamata a comporre le diverse realtà territoriali, senza mai acquisire una connotazione politica.

Nei confronti di questi progetti di legge si ripropongono le osservazioni già tratteggiate a proposito dei disegni n. A.C. n. 441 e A.C. n. 978 (cui si rinvia), ma giova qui ribadire come le maggiori perplessità riguardino tanto la definizione del Senato quale organo perenne (con le ripercussioni già esaminate sulla coerenza e sull'unità di indirizzo, posto che la camera alta si rinnoverebbe solo parzialmente, senza mai essere soggetta a scioglimento) quanto l'elezione da parte dei Consigli regionali e dei C.A.L. che –

208 Il progetto A.S. n. 1589, dal titolo "Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" è stato presentato dalla sen. Finocchiaro ed altri (Pd) il 26 maggio 2009 e pur, essendo stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali, non è stato ancora esaminato. Dello stesso tenore è il disegno di legge costituzionale A.S. n. 894, già presentato dal sen. D'Alia (Udc) il 9 luglio 2008 e non ancora esaminato, dal titolo "Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

prospettando una commistione tra ruoli (e compiti) legislativi ed amministrativi - allontanerebbero il Senato dalla sovranità popolare senza per questo riuscire a rappresentare le diverse “anime” di tutti gli enti territoriali. Di certo, è evidente in tutti questi progetti la volontà di trasformare il Senato in organo promotore di un federalismo cooperativo.

Un diverso tentativo di articolare la struttura delle camere ricorrendo ad un meccanismo misto di composizione è fornito dal Progetto A.S. n. 1590²⁰⁹ che, pur essendo principalmente orientato a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio in modo da costituzionalizzare il collegamento con le elezioni politiche e vincolare la scelta del Presidente della Repubblica circa la sua designazione, propone altresì il superamento del bicameralismo perfetto e la conseguente differenziazione di funzioni tra le due Camere.

Alla luce della proposta in esame (di cui si dà atto a testimonianza della varietà di soluzioni che sollecitano la riflessione sull’ordinamento costituzionale), il Senato – eletto a suffragio universale diretto su base regionale – si compone di 200 membri elettivi, cui sono aggiunti i Presidenti di ciascuna Giunta regionale, nella qualità di senatori di diritto, ed un ulteriore membro per ogni Regione (tranne la Valle d’Aosta), eletto dall’Assemblea dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e di Città metropolitana tra i propri componenti. La camera bassa, invece, si compone di 400 deputati (cui vanno aggiunti gli eletti alla circoscrizione Estero, che è esclusa al Senato, nonché i deputati a vita e di diritto) e viene eletta a suffragio universale diretto. Nelle intenzioni del proponente, la composizione eterogenea del Senato consentirebbe di conferirgli una piena connotazione federale, così da risultare sede istituzionale privilegiata in cui si articola il confronto e la concertazione fra Stato, Autonomie locali e Regioni. Ne è confermata la distribuzione della funzione legislativa tra le Camere.

209 Il progetto di legge n. A.S. n. 1590, presentato dal sen. Cabras (Pd) il 26 maggio 2009, s’intitola “Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l’elezione del Presidente della Repubblica e il Governo”.

Al di là delle materie necessariamente bicamerali²¹⁰, infatti il nuovo riparto di competenze si risolve a vantaggio di un potenziamento delle funzioni della Camera dei Deputati, chiamata a decidere in via esclusiva in tutte le materie che la Costituzione attribuisce allo Stato. Il Senato invece esercita la funzione legislativa su tutte le materie che rientrano nella competenza concorrente tra Stato e Regioni, sugli Statuti speciali delle Regioni, sugli organi di governo e sulla legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane.

Ciascuna camera può proporre emendamenti ai testi di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento, ma la deliberazione conclusiva spetta sempre alla camera competente per materia, che ha avviato l'esame della legge.

4.3. Ancora un Senato eletto dal popolo (la proposta del sen. Pastore - Pdl).

La tendenza a circoscrivere la revisione della Costituzione ad un ambito alquanto ristretto si avverte anche nel progetto di legge costituzionale AS n. 1114 presentato il 14 ottobre 2008²¹¹ e già assegnato all'esame della Prima Commissione permanente, il quale muove dall'intento di alterare il bicameralismo paritario, senza però abbandonare il suffragio universale diretto per l'elezione di entrambi i rami del Parlamento. In particolare, il testo della riforma, innovando la disciplina sul Senato della Repubblica - che anche in questo caso è appellato come "federale" - dispone che l'elezione dei senatori avvenga contestualmente all'elezione dei consigli regionali (e delle province autonome di Trento e Bolzano) e che ciascuna regione designi un numero di senatori non inferiore a 6 (tranne il Molise che ne elegge due e la valle d'Aosta che interviene

210 Ai sensi dell'art. 4 del progetto di legge in esame (che innova l'art. 70 Cost.), "sono approvate dalle due Camere le leggi in materia di: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; c) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perequazione delle risorse finanziarie pubbliche; d) cittadinanza; stato civile e anagrafi; immigrazione; e) ordine pubblico e sicurezza; f) norme generali sull'istruzione; g) bilancio dello Stato, legge finanziaria, leggi di attuazione dell'articolo 119.

²¹¹ Il progetto di legge costituzionale A.S. n. 1114 è frutto dell'iniziativa parlamentare di alcuni esponenti del Pdl; viene ricondotto al senatore Pastore, ma porta la firma anche dei senatori Boschetto, Camber, Spadoni Urbani, Speciali, Saro, Vicari, Possa, Zanetta, Santini, Costa, Sanciu, Nessa, Carrara e Lauro.

con un solo senatore), sulla base di una ripartizione effettuata in proporzione alla popolazione²¹².

Esclusa la soluzione di un'elezione indiretta dei senatori, il collegamento con le rappresentanze territoriali periferiche viene garantito diversamente, e cioè attraverso la partecipazione di esponenti delle amministrazioni locali all'attività parlamentare (secondo le modalità che verranno stabilite dal regolamento parlamentare), seppur senza conferire loro il diritto di voto. Si prevede infatti che il Senato sia integrato da altri due componenti per ogni regione (tranne il Trentino Alto Adige, che invia un solo rappresentante), eletti all'inizio di ogni legislatura regionale uno dai Consigli regionali al proprio interno ed uno dai Consigli delle autonomie locali tra i Sindaci ed i Presidenti di Provincia e Città metropolitana della Regione.

La Camera dei Deputati dura in carica cinque anni, mentre il Senato è un organo permanente, giacché i senatori eletti in ciascuna Regione (o Provincia autonoma) rimangono in carica fino alla proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione e l'organo non può quindi essere sciolto dal Presidente della Repubblica. Inoltre, conformemente alla sua nuova natura rappresentativa del sistema regionale, viene introdotto uno speciale ed innovativo *quorum* per la validità delle sedute del Senato, che rende necessaria la presenza di un numero di senatori che sia espressione di almeno 1/3 delle Regioni.

La distinzione più marcata tra le due camere è ricondotta nel progetto in esame alla diversificazione della funzione legislativa. In modo del tutto analogo a quanto previsto dai progetti di riforma costituzionale A.C. n. 978 e A.C. n. 441 (e con assoluta identità di formulazione delle disposizioni normative), la funzione legislativa si snoda lungo quattro procedimenti che prevedono un'incidenza differente del Senato.

Se alcune fattispecie limitate ed espressamente individuate necessitano della procedura c.d. bicamerale, con l'esercizio collettivo della funzione legislativa²¹³, la competenza

²¹² Il progetto A.S. n. 1114 riduce il numero di deputati a 500, cui vanno aggiunti i 18 eletti nella circoscrizione Estero, i deputati di diritto (ex Presidenti della Repubblica) e 3 deputati a vita designati dal Capo dello Stato, abbassando l'esercizio del diritto di elettorato passivo a 21 anni; i senatori sono ridotti a 252 ed il diritto di elettorato passivo è collegato al raggiungimento dei 35 anni d'età.

²¹³ Il testo dell'art. 70 Cost., come novellato dal progetto di riforma A.S. n. 1114, recita che "La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica nei seguenti casi: a) leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali; b) leggi in materia elettorale; c) leggi in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; d) leggi concernenti l'esercizio delle funzioni legislative dello Stato indicate negli articoli art. 114, terzo comma, art. 116, terzo comma, art. 117, quinto e nono comma, art.

per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (nelle ipotesi individuate dai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro) è deferita al Senato che procede alla prima lettura ed all'approvazione del relativo testo di legge, ma la deliberazione definitiva resta di pertinenza della Camera dei Deputati che può anche apportare delle modifiche alla legge seppur solo con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Nella generalità delle ipotesi di produzione normativa, si ha invece una legislazione “a prevalenza della Camera”, che è deputata all'approvazione di ogni testo di legge; in tali casi, il Senato, cui va trasmesso il testo deliberato dalla Camera, interviene in via eventuale e condizionata, potendo apportare emendamenti al testo solo entro trenta giorni dalla sua trasmissione e su richiesta di 1/5 dei suoi componenti, ma la deliberazione definitiva spetta sempre alla Camera. Decorsi trenta giorni senza che il Senato abbia approvato emendamenti al testo, la legge è promulgata. Qualora, tuttavia, le modifiche apportate dal Senato riguardino le materie di cui all'art. 118, secondo e terzo comma, ed all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma Cost.²¹⁴, la Camera potrà ulteriormente modificarle o respingerle solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Uno speciale *quorum* è ulteriormente previsto per le deliberazioni del Senato così da blindare la sua determinazione ed impedire ogni tentativo di contestazione da parte delle Regioni. Infatti, risulta inibito l'esercizio da parte delle Regioni dell'impugnativa per sollevare la questione di legittimità costituzionale contro una legge o un atto avente forza di legge ritenuti lesivi della propria sfera di competenza, qualora l'atto normativo sia approvato dal Senato a maggioranza assoluta dei propri componenti, i quali rappresentino altresì la maggioranza dei votanti in almeno la metà delle Regioni.

La connotazione territoriale del Senato pertanto, al di là dell'integrazione nella composizione con delegati regionali che esercitano il diritto di voto, si lega

120, secondo comma, Cost.); art. 122, primo comma, art. 123, quinto comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma, Cost.; e) leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e vigilanza; f) leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche”.

²¹⁴ Si fa riferimento alle materie relative al conferimento di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo (art. 118, secondo comma, Cost.); all'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119, terzo comma, Cost.), agli interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.) ed ai principi generali di attribuzione del patrimonio a regioni ed enti locali (art. 119, sesto comma, Cost.).

essenzialmente al riparto delle competenze legislative, attraverso un'operazione che circoscrive e specifica le materie che hanno una forte evidenza territoriale e che conferisce al Senato il ruolo di istituzione centrale di riferimento per la legislazione statale concorrente e di interlocutore privilegiato delle Regioni.

La riforma del bicameralismo proposta nel progetto A.S. n. 1114 si colloca all'interno di un più ampio disegno di revisione che punta più marcatamente all'affermazione del premierato; in questa prospettiva, le innovazioni sul Parlamento si giustificano anche alla luce di un diverso rapporto tra i poteri dello Stato in cui il maggior rilievo della posizione istituzionale del Presidente del Consiglio è supportato dal collegamento con le elezioni politiche, generando un amalgama del tutto originale tra il Governo e la Camera dei Deputati. A differenza di altre ipotesi riformistiche, quella in esame tende ad un più accentuato rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio – che sembra costituire la finalità principale della proposta di legge – ed introduce su questo fronte numerose prescrizioni con ricadute di notevole incisività sulla forma di governo. Infatti, la figura del Presidente del Consiglio lascia il posto al Primo ministro, capo del Governo, che nomina e revoca direttamente i ministri, senza l'intervento del Capo dello Stato. L'investitura a Primo ministro è effettuata dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati delle elezioni politiche della Camera dei deputati, la quale mantiene tutte le prerogative di un organo politico e funge da collante tra Esecutivo e Legislativo.

Il ruolo del Parlamento nel rapporto col Governo ed i poteri che esercita nella dinamica istituzionale appaiono ridimensionati, non solo perché dalla partecipazione alla gestione strettamente politica del Paese risulta estromesso il Senato (che però acquisisce una funzione di rappresentanza territoriale, senza perdere il filtro della rappresentanza politica conseguente all'elezione diretta), ma soprattutto perché il Governo guadagna una maggiore libertà d'azione nella realizzazione del proprio indirizzo politico, è sciolto da una serie di vincoli col Parlamento (basti pensare che – tra l'altro - non è più prevista la sfiducia del Parlamento ad un ministro, attualmente disciplinata dal Regolamento della Camera, e viene eliminata la procedura delle consultazioni per l'incarico di formare il Governo) e corrobora in virtù di tale autonomia la coesione e la funzionalità all'interno della compagine ministeriale. L'adozione di misure che accrescono il potere governativo si giustifica, nello spirito della riforma, considerando che la sostanziale designazione del Governo attraverso l'elezione popolare conferisce all'Esecutivo un

preventivo appoggio col crisma della sovranità popolare che consentirebbe poi di allentare la morsa dei controlli istituzionali da parte del Parlamento nella compartecipazione alla conduzione politica del programma di governo. Ciò spiega perché sia abolita la fiducia iniziale del Parlamento al Governo, mentre la Camera dei deputati si limita a votare sul programma illustrato dal Primo ministro. Questi può in ogni momento (salvo che sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale) porre la questione di fiducia ed è obbligato a dimettersi in caso di voto contrario. Parimenti, la Camera può obbligare in qualsiasi momento il Primo ministro alle dimissioni mediante l'approvazione, a maggioranza assoluta, di una mozione di sfiducia (promossa da almeno 1/5 dei componenti); in tal caso, il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei Deputati ed indice nuove elezioni.

Per dare continuità all'azione di governo, il progetto di riforma introduce la c.d. sfiducia costruttiva: infatti, nella mozione di sfiducia è possibile che sia designato un nuovo Primo ministro proveniente dalla stessa maggioranza che ha vinto le elezioni, questi riceve l'investitura del Presidente della Repubblica e succede al dimissionario sfiduciato.

In tal modo, il sistema acquista una flessibilità maggiore a quella che avrebbe col semplice passaggio automatico dalla sfiducia allo scioglimento e richiama una consolidata prassi parlamentare britannica, in base alla quale il cambio del premier nella cerchia della maggioranza non comporta inevitabilmente nuove elezioni. A fronte di tale notevole rafforzamento dell'Esecutivo, la riforma demanda al regolamento della Camera dei deputati l'adozione di norme che garantiscano non solo le prerogative del Governo e della maggioranza, ma anche i diritti delle opposizioni, costituzionalizzando prassi parlamentari già in atto ed elevando al rango di soggetti istituzionali la maggioranza e le opposizioni, per i quali si prefigura la redazione dei rispettivi statuti da tempo auspicati.

La struttura duale del Parlamento viene confermata nel progetto di riforma illustrato sebbene sia del tutto stravolta non tanto per la composizione delle Camere quanto per la diversificazione dei compiti istituzionali, trasformando il Senato in un innovativo strumento di rappresentanza a livello centrale dell'articolazione regionale dello Stato. Il contrappeso di questa revisione si realizza attraverso lo scollamento del Senato da ogni connotazione politica che rimane affidata (e per certi versi potenziata) alla Camera dei

Deputati, creando un doppio binario nell'attività parlamentare, uno politico ed uno territoriale. La riforma sembra comunque finalizzata alla ridefinizione della forma di governo quale obiettivo primario, rispetto al quale buona parte delle novelle inerenti il Senato, e in generale, il bicameralismo risulta vicaria. L'originalità del progetto risiede in particolare, nel tentativo di introdurre a livello costituzionale il principio della necessaria coincidenza della maggioranza parlamentare con la maggioranza elettorale e la regola della designazione popolare del Governo attraverso le elezioni politiche. Si tratta di principi tipici del governo rappresentativo che vengono a coniugarsi con un rafforzamento dell'Esecutivo, avvicinando la forma di governo al premierato.

4.4 Il Senato all'ombra del premierato (la proposta del sen. Ceccanti - Pd)

La proposta di legge costituzionale A.S. n. 1086 depositata nell'ottobre 2008 da esponenti del centro-sinistra²¹⁵ tenta di affrontare le questioni costituzionali maggiormente dibattute per condurre entro argini procedurali ben delineati e pienamente aderenti alla forma di governo parlamentare sia la transizione dello Stato verso un moderno federalismo solidale sia l'affermazione di un nuovo equilibrio tra il Governo che viene scelto direttamente dagli elettori ed il Parlamento rimodulato nella struttura e nelle funzioni dalla sperimentazione di un bicameralismo asimmetrico.

Al di là della riduzione del numero dei parlamentari e dell'abbassamento della soglia necessaria per l'esercizio dell'elettorato passivo (che costituiscono un tratto ricorrente in tutte le proposte di riforma del bicameralismo)²¹⁶, il progetto di riforma in esame trasforma il Senato in organo destinato a rappresentare la comunità nella sua dimensione regionale (è infatti definito "federale"), escludendolo dal circuito fiduciario, che rimane

²¹⁵ La paternità dell'iniziativa legislativa è da ricondurre ai senatori Ceccanti, Morando, Tonini, Adamo, Blazina, Casson, Chiaromonte, Garavaglia, Ichino, Lumia, Negri, Passoni, Pinotti, Sanna, Scanu e Treu; la proposta è stata comunicata alla presidenza il 7 ottobre 2008.

²¹⁶ La proposta riduce a 470 il numero dei deputati, mentre non specifica il numero senatori, fornendo solo i criteri per calcolare il riparto dei seggi tra le Regioni. In particolare, la norma dispone che "Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiori a cinque; il Trentino alto Adige ne ha tre per ciascuna provincia autonoma; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno. Le Regioni con più di un milione e fino a tre milioni di abitanti hanno sei seggi; le Regioni con più di tre e fino a cinque milioni di abitanti hanno otto seggi; le Regioni con più di cinque e fino a sette milioni di abitanti hanno dieci seggi; le Regioni con più di sette e fino a nove milioni di abitanti hanno dodici seggi; le Regioni con più di nove milioni di abitanti hanno quattordici seggi". L'età per l'esercizio dell'elettorato sia attivo che passivo è ricondotta al raggiungimento dei 18 anni.

riservato alla Camera dei Deputati. L'impianto riformistico punta principalmente alla modifica della forma di governo ma, al fine di riequilibrare i rapporti di forza tra i poteri dello Stato, interviene a ridefinire il ruolo del Parlamento e conseguentemente ad alterare il bicameralismo paritario.

Il metodo elettivo del Senato federale continua a fondarsi sul suffragio universale diretto e le elezioni si tengono in concomitanza al rinnovo dei Consigli regionali (e delle province autonome di Trento e Bolzano). Nella distribuzione dei seggi senatoriali si utilizza un criterio demografico che assegna da 5 a 14 seggi in base alla popolazione residente nella Regione, mentre sono programmati a livello costituzionale solo rapporti di collaborazione e di reciproca informazione con i Consigli regionali ed i Consigli delle autonomie locali di ciascuna Regione, senza che sia prevista alcuna forma di contingenza tra la composizione del Senato e le amministrazioni locali, né disciplinata alcuna procedura di partecipazione ai lavori parlamentari. In questo si esaurisce la connotazione federale del Senato sul piano strutturale, la cui portata innovativa è di modesto rilievo.

Più incisiva nelle ricadute istituzionali di sistema è invece la modifica delle funzioni del Parlamento sia sul piano dell'esercizio dell'attività legislativa sia nell'esplicazione del suo ruolo politico di interlocutore del Governo. Infatti, la principale distinzione tra Camera e Senato attiene alla differenziazione delle competenze legislative: tranne alcune materie che continuano ad essere approvate con deliberazione collettiva di entrambe le Camere²¹⁷, in tutti gli altri casi, è la Camera dei Deputati ad approvare il testo di legge ed il Senato, cui va trasmessa la legge immediatamente, può intervenire in via eventuale e condizionata (entro 30 giorni dalla trasmissione del testo e su richiesta di 1/5 dei componenti) per proporre emendamenti su cui comunque la Camera decide in via definitiva. Se le modifiche riguardano i principi fondamentali di cui all'art. 117, terzo comma, ed all'art. 118, secondo e terzo comma Cost., la Camera dei Deputati può ulteriormente modificarle o respingerle solo a maggioranza assoluta. Se il Senato non

²¹⁷ La nuova versione dell'art. 70 Cost., così come riformato dal progetto A.S. 1086, dispone che "La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato federale della Repubblica nei seguenti casi: a) leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali; b) leggi in materia elettorale; c) leggi in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; d) leggi concernenti l'esercizio delle funzioni legislative dello Stato indicate negli articoli art. 114, terzo comma, art. 116, terzo comma, art. 117, quinto e nono comma, art. 120, secondo comma, Cost.); art. 122, primo comma, art. 123, quinto comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma, Cost.; e) leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e vigilanza; f) leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche".

apporta emendamenti, il testo di legge dopo la prima approvazione alla Camera è promulgato. Con questa procedura si conferma la partecipazione del Senato con un ruolo paritario in tutte quelle materie che hanno un valore di garanzia dell'equilibrio del sistema, mentre si prevede un ruolo significativamente incisivo – con un potere di veto superabile solo a maggioranza assoluta - in quelle materie che conferiscono una connotazione federalista alla forma di Stato.

Nel progetto di legge in esame – che s'ispira anch'esso alla c.d. bozza Violante – il Presidente del Consiglio viene nominato dal Capo dello Stato sulla base dei risultati della Camera, vincolando in tal modo la scelta del leader di governo al suffragio popolare. Il rapporto di fiducia s'intrattiene tra il Governo e la sola Camera dei Deputati, riservando quindi la connotazione politica alla camera bassa ed annullando invece il peso politico del Senato nell'appoggio all'azione di governo.

Il ruolo del Presidente del Consiglio è rinvigorito rispetto all'attuale previsione costituzionale, tuttavia la riforma è ben calibrata e non stravolge la forma di governo parlamentare. Infatti, il Presidente del Consiglio propone, oltre la nomina, anche la revoca dei ministri, sebbene la designazione rimanga di esclusiva competenza del Capo dello Stato. La Camera può proporre una mozione di sfiducia con l'appoggio di almeno 1/3 dei suoi componenti e può anche indicare un nuovo Presidente del Consiglio che, nel silenzio della norma, non sembra necessariamente collegato agli esiti delle tornate elettorali. S'introduce la c.d. sfiducia costruttiva, la cui approvazione (a maggioranza assoluta) segna l'avvio di una crisi di governo che inibisce la sopravvivenza dell'Esecutivo, ma che non impone un percorso obbligato. Infatti, il Capo dello Stato non è vincolato nella scelta del successore al timone di un futuro governo, rimanendo del tutto libero di nominare il leader indicato nella mozione di sfiducia oppure di sciogliere la Camera dei Deputati. Si tratta di una procedura che lascia al Capo dello Stato la responsabilità di valutare se la nuova compagine che si radicherà con la nomina della personalità indicata nella mozione rappresenti o meno una continuità con l'indirizzo espresso dal corpo elettorale ad inizio legislatura, così da scongiurare ogni possibile contrasto politico o distonia di orientamento, con ricadute in termini di instabilità governativa e di delegittimazione popolare. Il Capo dello Stato diventa così il garante del rispetto delle determinazioni del corpo elettorale, senza automatismi di alcun

tipo, ma con massima autonomia di giudizio nell'interpretare la volontà politica del Paese.

4.5 Una revisione circoscritta alla struttura della camera alta (la proposta del sen. Peterlini - SVP).

Il progetto di legge costituzionale A.S. n. 24 dell'aprile 2008²¹⁸, a firma del sen. Peterlini²¹⁹, è rivolto unicamente alla riforma del Senato della Repubblica attraverso la riscrittura completa dell'art. 57 Cost. (oltre a qualche piccolo adeguamento dell'art. 55 Cost. ed all'abrogazione dell'art. 58 Cost.). L'intento riformistico si esaurisce nella modifica della composizione della camera alta, che viene presentata quale primo tassello di una più ampia revisione della seconda parte della Costituzione diretta non solo al superamento del bicameralismo perfetto, ma altresì al rinnovamento della forma di governo e della forma di Stato. La trasformazione in senso federale della camera alta si configura pertanto, nelle intenzioni del proponente, quale presupposto indispensabile per avviare il passaggio verso forme più accentuate di regionalismo, contigue al sistema federale; tuttavia, il testo di riforma si limita alla modifica della composizione del Senato e non interviene nel merito della ripartizione delle competenze tra le due camere, né sul piano del rapporto di fiducia col Governo, che rimangono immutati.

In particolare, l'asimmetria che si intende applicare al bicameralismo è circoscritta alla sola struttura del Senato, che viene deputata ad assorbire nella propria conformazione gli esponenti degli enti locali, esauendo in questo modo le istanze riformistiche di stampo federalista e giustificando l'attribuzione al Senato della funzione precipua di camera di rappresentanza delle regioni col compito di favorire e rafforzare la partecipazione delle stesse alla politica ed alla legislazione nazionale.

²¹⁸ Il progetto di legge costituzionale A.S. n. 24 d'iniziativa del senatore Peterlini è stato comunicato alla presidenza il 29 aprile 2008 ed è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali nel giugno 2008. Il presente progetto si lega ai progetti A.S. n. 27 e A.S. n. 29 sulla modifica dell'attuale legge elettorale presentati dallo stesso senatore Peterlini.

²¹⁹ Il sen. Peterlini, eletto al Senato in Trentino Alto Adige quale candidato di un accordo tra la SVP (*Sudtiroler Volkspartei*) ed i partiti del centro-sinistra, ha depositato al Senato nell'attuale legislatura ben 32 disegni di legge riguardanti – oltre alla riforma del Senato – le elezioni delle Camere, l'introduzione del voto di preferenza, l'intesa per l'approvazione di statuti speciali, nonché l'introduzione di *referendum* deliberativi ad iniziativa popolare e senza *quorum*.

L'innovazione non pertiene invece al metodo elettivo, né alla ripartizione di competenze con la Camera dei Deputati, né al rapporto di fiducia col Governo; sebbene si prospetti un intervento riformistico di ampia portata, che inevitabilmente coinvolgerà questi aspetti, si preferisce procedere con una revisione della Costituzione a formazione progressiva²²⁰.

L'elezione dei senatori avviene a suffragio universale diretto e si svolge in ciascuna regione contestualmente al rinnovo del Consiglio regionale (o delle Province autonome in Trentino Alto Adige). E' affidata pertanto ad ogni Regione la disciplina attraverso una propria legge delle modalità di svolgimento delle elezioni al Senato.

Per rafforzare il collegamento diretto con le Regioni, si conferma il principio che il Senato è eletto su base regionale. I senatori devono far parte dei Consigli regionali (e dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano), alla cui attività continuano a partecipare con diritto di intervento ed obbligo di relazione, ma senza diritto di voto (secondo le modalità che saranno determinate nei regolamenti regionali). Pertanto, gli stessi sono eletti nelle stesse consultazioni amministrative in addizione rispetto al numero di consiglieri già fissato dalle leggi regionali.

Nella distribuzione dei seggi senatoriali, viene garantito a ciascuna regione un numero minimo di senatori non inferiore a cinque, tranne il Trentino Alto Adige che designerà tre senatori, il Molise invece due e la Valle d'Aosta che invierà un solo senatore. La ripartizione dei seggi tra le regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione²²¹.

Per concentrare sul Senato il ruolo esclusivo di filtro parlamentare delle istanze di chiara connotazione regionalistica, la proposta limita la rappresentanza dei parlamentari eletti all'estero alla Camera dei Deputati, escludendone la partecipazione alla camera alta.

Il progetto A.S. n. 24, del tutto singolare nella sua risolutezza ad operare una riforma mirata esclusivamente alla modifica della composizione del Senato, propone di impiantare per tale via le basi di un federalismo dai contorni non ancora nitidi, ma il cui presupposto imprescindibile (che intanto cerca di soddisfare) è il rafforzamento del

220 La riforma del bicameralismo prospettata assume come termine virtuoso di riferimento alcuni aspetti del bicameralismo elvetico, soprattutto laddove intende coniugare l'esigenza della rappresentanza regionale con un sistema di elezione diretta.

²²¹ Si fa riferimento alla popolazione quale risulta dall'ultimo censimento generale e la ripartizione si effettua sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti, dopo aver riservato i numeri minimi di senatori già previsti per le Regioni. In ciascuna Regione sono costituiti tanti collegi uninominali quanti risultano i senatori da eleggere a seguito della distribuzione dei seggi descritta.

legame tra il Parlamento e le Regioni, che s'intende realizzare attraverso la confluenza dei rappresentanti in un processo osmotico che investe le Assemblee legislative che operano a livelli territoriali diversi. Attraverso quest'unica misura il Senato viene trasformato in camera rappresentativa delle regioni, in modo da consentire una partecipazione diretta delle regioni alla formazione della volontà democratica e legislativa anche a livello nazionale, oltre che locale, senza per questo rinunciare ad un sistema di elezione diretta del Senato.

Nel timore di conferire al Senato federale un ruolo marginale nello scenario delle istituzioni indebolendone la forza politica, la proposta di riforma non interviene sul riparto di competenze legislative tra le due camere, ed anzi rivendica come indispensabile il bicameralismo perfetto sul piano della procedura di approvazione delle leggi, evidenziando chiaramente – come si legge nella relazione che accompagna la proposta – come l'*iter* delle leggi in Italia non sia eccessivamente lungo e garantisca una legislazione più equilibrata rispetto alle esperienze di monocameralismo. Piuttosto, la proposta preferisce muoversi lungo la via dello snellimento degli organi e della riduzione dei costi della politica, attraverso una diminuzione del numero dei senatori a 240.

4.6 Il bicameralismo nella prospettiva semi-presidenziale (la proposta del sen. Malan – Pdl).

E' necessario dare atto di un progetto di riforma delle istituzioni del tutto singolare, che tenta di avviare una trasformazione della forma di governo in modo da avvicinarla al sistema semi-presidenziale attraverso l'innesto di meccanismi alquanto macchinosi relativi tanto alla formazione di entrambe le camere quanto alla formazione del Governo. Il disegno di legge A.S. n. 1218²²² infatti propone una diversa applicazione del principio di divisione dei poteri, ispirandosi al sistema statunitense, nell'intento di connotare come "federale" non solo il Senato, ma l'intera Repubblica democratica.

222 Il disegno di legge costituzionale n. A.S. n. 1218, dal titolo "Revisione dell'ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri", è stato presentato dal sen. Malan (Pdl) il 19 novembre 2008.

In questo progetto, il vertice dell'Esecutivo è il Presidente della Repubblica che, sganciato da qualsiasi rapporto di fiducia col Parlamento, viene dotato di tutti gli strumenti politici per governare e per dirigere l'Amministrazione pubblica.

Il Parlamento rimane l'organo che controbilancia l'Esecutivo; difatti, è titolare assoluto della funzione legislativa e, stante l'assenza del rapporto di fiducia col Governo, può bocciarne i provvedimenti senza incorrere nel rischio di scioglimento.

Anche la composizione dell'Assemblea è congegnata sulla falsariga del modello americano. Infatti, il progetto di legge dispone che la Camera dei Deputati, il cui numero di membri è ridotto a 400, sia eletta ogni 4 anni e che le elezioni si tengano negli anni intermedi (c.d. elezioni di medio termine) del mandato presidenziale - conseguentemente livellato a 4 anni - in modo da rimarcare l'autonomia tra i due poteri e consentire agli elettori di rafforzare o indebolire il vertice dell'Esecutivo, senza porre termine al suo mandato.

Il Senato, definito "federale", risulta invece costituito da 150 membri eletti per sei anni, di cui 1/3 viene rinnovato ogni 2 anni²²³.

Discostandosi invece dal prototipo americano, il disegno di legge in esame propone un bicameralismo differenziato sul piano delle funzioni, che sostanzialmente ripropone la stessa distribuzione di competenze legislative tra le due camere già suggerita del (naufragato) disegno di legge costituzionale n. 2544 approvato dalle Camere nel 2005 (c.d. bozza Calderoli). Infatti, stando al progetto *de quo*, ciascuna camera ha il potere di deliberare in via definitiva sulle materie di propria spettanza (salva la facoltà per l'altra camera di proporre emendamenti entro 30 giorni). Nel caso di difficoltà a classificare una materia, per scongiurare un conflitto di competenza tra le due camere, è prevista la possibilità per i Presidenti delle stesse di giungere ad un'intesa, nonché – nel caso di

223 A tal fine, dopo la prima elezione, contemporanea a quella del Presidente della Repubblica, vengono formati tre gruppi di senatori, raggruppati per Regioni. Di questi, per sorteggio, si stabilisce quello che – per la sola prima elezione – resta in carica solo 2 anni, quello che resta in carica per 4 e quello che porta a termine il suo mandato di 6 anni. Ne consegue la seguente successione dei rinnovi delle cariche: la prima elezione del Presidente della Repubblica si svolge contemporaneamente all'unica elezione di tutti i membri del Senato; dopo 2 anni vengono rinnovati i senatori del primo gruppo e tutti i deputati; dopo 4 anni dalla prima applicazione della riforma si vota per il Presidente e per i senatori del secondo gruppo; infine, al sesto anno si vota per i senatori del terzo gruppo e per tutti i deputati; successivamente, l'ottavo anno si terranno di nuovo le elezioni per il Presidente e per i senatori del primo gruppo, mentre il decimo anno per tutti i deputati e per i senatori del secondo gruppo, e così via. Va ricordato che l'articolo 27 del progetto in esame modifica l'articolo 122 Cost., per dare la facoltà alle Regioni di far coincidere le loro elezioni con quelle dei senatori allo scopo di legare maggiormente questi ultimi al governo regionale. In base a questo macchinoso meccanismo elettorale, ogni Regione elegge i propri senatori una volta insieme al Presidente e una volta insieme ai deputati.

divergenza persistente – di deferire la decisione ad una terza figura (quali il Presidente Vicario del Senato o il Vice Presidente della Repubblica, appena istituiti).

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla Camera e dal Senato secondo la consueta *navette* nelle materie espressamente indicate dalla legge²²⁴ e, nel caso di difficoltà a pervenire ad un accordo, è previsto il ricorso ad una Commissione bicamerale – composta da 30 deputati e 30 senatori, scelti secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle camere – con il compito di redigere un testo unificato da sottoporre poi al voto delle due Assemblee, al fine di giungere ad una soluzione di compromesso, senza che il procedimento legislativo si areni per la difformità di orientamenti tra le forze politiche.

All'interno di questa particolare configurazione della forma di governo, il Senato svolge una funzione di garanzia anche nella procedura di elezione del Presidente della Repubblica. Questi è eletto a suffragio universale su base regionale per un mandato di 4 anni con un metodo di secondo grado. Infatti, gli elettori di ciascuna Regione eleggono ogni 4 anni appositi delegati regionali – scelti in base al loro impegno a votare determinati candidati alla Presidenza ed alla Vice Presidenza – i quali successivamente si riuniranno nelle rispettive regioni e voteranno a scrutinio segreto in votazioni separate per il Presidente e per il Vice Presidente; la procedura di controllo e di esame dei risultati spetta al Senato che proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti superiore alla metà dei delegati. Sono poi previsti speciali meccanismi di salvaguardia per giungere alla designazione del Presidente della Repubblica, anche nel caso in cui attraverso i voti dei delegati non sia raggiunta la maggioranza richiesta.

Il disegno di legge A.S. n. 1218 altera del tutto la fisionomia parlamentare dell'ordinamento costituzionale e prospetta un rafforzamento dei poteri del Capo di Governo²²⁵ che il proponente ritiene già verificato nella realtà politica e nella concreta

224 Ai sensi dell'art. 10, terzo comma, del d.d.l. cost. n. A.S. n. 1218 “La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei disegni di legge concernenti le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), Cost. e all'art. 119 Cost.; l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 120, secondo comma; il sistema di elezione della Camera dei deputati e per il Senato federale; nonché nei casi in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica, di cui all'art. 117, commi quinto e nono, Cost., all'art. 118, commi secondo e quinto, Cost., all'art. 122, primo comma, all'art. 125, all'art. 132, secondo comma, e all'art. 133, secondo comma.

225 Ai sensi della presente proposta di legge, il Presidente della Repubblica, nella qualità di Capo del Governo, nomina e revoca i ministri (col parere - non vincolante ma politicamente rilevante - della Camera), ha l'obbligo di informare le Camere sull'attività governativa, nomina i dirigenti generali dello Stato, nonché 2/3 dei giudici della Corte Costituzionale (col parere vincolante di entrambe le Camere); perde tuttavia la presidenza del C.S.M.. Sul piano della funzione legislativa, viene rafforzato il potere del

gestione delle dinamiche istituzionali. Attraverso una riorganizzazione dei poteri dello Stato, pertanto, che slega il Parlamento ed il Governo dal reciproco vincolo di fiducia, si ritiene di agevolare una dimensione di maggiore e migliore collaborazione tra le istituzioni, senza perdere l'impronta democratica e repubblicana.

4.7 Un Parlamento a camere invertite (la proposta del sen. Benedetti Valentini – Pdl).

Ancor più singolare è il progetto di legge A.S. n. 1548²²⁶ che – intervenendo espressamente sulla natura e sulle funzioni del Parlamento, nonché sul procedimento legislativo - non solo altera i riferimenti istituzionali tradizionali, ma si allontana anche dall'ipotesi di Senato federale che, pur nella diversità di soluzioni, è alla base delle tendenze di riforma più recenti, al fine di restituirgli il ruolo autentico di “camera alta”. In particolare, il progetto in esame, elevando il Senato ad unica camera politica, ne collega la funzione alla rappresentanza del pluralismo politico e ne riconduce la composizione (ricondotta a 306 senatori) al suffragio universale e diretto.

È invece la camera bassa a divenire espressione del pluralismo sociale e territoriale, in virtù di una composizione mista che include tanto una componente regionale quanto una rappresentanza corporativa, espressione delle tanto invocate “forze vive del Paese”. Infatti, la metà dei 462 deputati viene eletta a suffragio universale diretto in rappresentanza dei territori sulla base di liste di candidati a carattere civico (e non politico o ideologico) e l'altra metà viene scelta, sempre con elezione diretta, tra i rappresentanti delle categorie sociali, culturali, professionali, economiche e

Presidente di rinviare alle Camere di un testo di legge, così da apparire come un veto (applicabile anche a singole parti della legge), che però può essere superato dal Parlamento con una deliberazione assunta con la maggioranza dei 2/3. Aboliti gli strumenti della fiducia, del decreto legge e della legge delega, così da garantire più incisivamente l'indipendenza del Parlamento dall'Esecutivo, s'introduce una procedura del tutto nuova per la legislazione d'urgenza, che consente al Presidente di chiedere alle Camere di deliberare su una legge entro una data precisa.

226 Il progetto di legge n. A.S. n. 1548, presentato dal sen. Benedetti Valentini (Pdl) il 6 maggio 2009, s'intitola “Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale”.

produttive²²⁷ (nel qual caso si prevede che gli elettori possano associarsi in apposite categorie elettorali²²⁸).

La differente composizione delle Camere si giustifica in ragione della innovativa differenziazione funzionale, in cui sono i senatori a rappresentare la Nazione, esercitando le proprie funzioni senza vincolo di mandato, mentre i deputati, rappresentando i territori e le categorie che li hanno eletti, hanno un vero e proprio mandato vincolante e pertanto possono essere revocati²²⁹.

Anche sul piano della funzione legislativa, benché sia riproposto in linea di principio il bicameralismo paritario che si estrinseca nell'approvazione collettiva delle leggi, viene comunque affermata la supremazia del Senato, a cui viene affidata la votazione finale su ogni progetto di legge, sia ordinario che costituzionale.

In quanto unica camera politica, è solo il Senato che accorda al Governo appena formato la fiducia²³⁰, così come può proporre - su richiesta di 1/5 dei senatori in carica - una mozione di sfiducia che, per essere discussa e votata, deve necessariamente proporre l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio (c.d. sfiducia costruttiva), ai fini di un futuro conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Ad un esame più approfondito, il progetto di legge A.S. n. 1548 risulta meno "rivoluzionario" di quanto appaia *prima facie*. In sostanza, al di là di una mera inversione nella struttura tradizionale di ciascuna camera - che si risolve in un capovolgimento più nominale che sostanziale - la proposta non incide in modo rilevante

227 Il Presidente della Repubblica può nominare fino a 3 deputati a vita tra coloro che hanno illustrato la Patria nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario

228 Il progetto in esame promuove la costituzione di associazioni di categoria, connotate dalla comunanza di interessi professionali, sociali, culturali..., le quali - al raggiungimento di un numero consistente di aderenti - possono aspirare ad una rappresentanza in Parlamento. E' evidente il riferimento alle *lobbies*, alla cui regolamentazione sono finalizzate numerose proposte di legge già depositate in Parlamento.

229 In sostanza, ciascun cittadino disporrebbe di tre voti: quello politico, attribuito al partito prescelto, per il Senato della Repubblica; gli altri due per la Camera dei deputati, l'uno per la elezione della deputazione del suo territorio di residenza, l'altro per eleggere la deputazione della categoria elettorale di proprio interesse, alla cui costituzione e alla cui permanenza formalmente aderisce.

230 Ai sensi del progetto n. A.S. n. 1548, la Camera dei Deputati non conferisce; né revoca la fiducia al Governo. Inoltre, la Camera dei Deputati vota tutte le leggi, al pari del Senato, sebbene sia riservato al solo Senato il voto sul testo definitivo. L'iniziativa legislativa è riconosciuta ai deputati nel numero minimo di 5, per garantire la provenienza delle proposte da una rappresentanza alquanto consistente o da una rappresentanza intercategoriale o interterritoriale. Infine, non è data facoltà alla Camera dei deputati di chiedere formalmente al Capo dello Stato lo scioglimento di un ramo del Parlamento o di entrambi i rami, attesa la connotazione prettamente politica della richiesta.

sulla forma di governo²³¹, sebbene nella relazione introduttiva al progetto di legge il relatore non nasconda la propria simpatia verso un sistema semi-presidenziale (cui, in sostanza, collega il proposto rafforzamento politico del Senato).

La portata innovativa del progetto in esame si dirige invece all'attuale struttura parlamentare, inaugurando un bicameralismo imperfetto e differenziato in cui la tensione riformistica si esaurisce nel riservare ad una sola camera (individuata nella camera alta) la funzione politica attualmente svolta da entrambi i rami del Parlamento e nell'escludere l'altra camera (la camera bassa) dal circuito fiduciario, arricchendola invece - attraverso la sua rinnovata composizione - di un'inedita capacità rappresentativa, così da poter sintetizzare tanto le istanze territoriali quanto gli interessi delle principali categorie del Paese, senza incidere sull'attuale architettura costituzionale.

4.8 Le proposte sulla riduzione del numero di parlamentari e sull'istituzione di una nuova Costituente.

La riduzione del numero dei parlamentari costituisce l'obiettivo di numerosi progetti di riforma e testimonia un'istanza di innovazione del nostro ordinamento costituzionale – da tempo fortemente avvertita dalla società civile – che appare condivisa dalla maggior parte delle forze politiche e parlamentari di qualunque schieramento.

La questione della riduzione del numero complessivo dei parlamentari nazionali è stata filtrata ed acquisita all'interno di tutte le proposte di riforma organica della seconda parte della Costituzione, ma costituisce altresì il fulcro esclusivo o essenziale di ben più circoscritti progetti di revisione, evidenziando come il tema abbia raggiunto un elevato grado di maturazione in Parlamento.

A partire dal progetto di legge costituzionale approvato il 30 giugno 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'onorevole

231 Il Presidente del Consiglio, la cui nomina è collegata ai risultati delle elezioni al Senato, propone al Presidente della Repubblica sia la nomina che la revoca dei ministri (sia individuale che collettiva). Inoltre, il Presidente del Consiglio – al pari del Senato (che decide con deliberazione assunta a maggioranza) - ha la facoltà di chiedere formalmente lo scioglimento delle Camere. Il Presidente resta titolare della suprema valutazione, con il solo obbligo di sentire i Presidenti delle Camere. Tuttavia, la richiesta formale, non derivante solo indirettamente da pronunciamenti che animano il dibattito politico, gli impone chiaramente l'attivazione delle consuete consultazioni e un procedimento corrispondente alla gravità della situazione che si presume abbia ispirato la richiesta ufficiale.

D'Alema²³², fino alla proposta di riforma costituzionale approvata definitivamente nella scorsa legislatura dalla maggioranza di centrodestra e successivamente respinta dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006²³³, la riduzione del numero complessivo dei deputati e dei senatori è rimasta continuativamente nell'agenda parlamentare, ancorché con soluzioni e tempistiche diverse.

Nell'attuale legislatura si rintracciano numerosi disegni di legge che puntano dunque a recuperare, isolandola in una specifica e circoscritta proposta di modifica costituzionale, la prima e più stringente ipotesi di riduzione del numero dei parlamentari (fatta propria dalla Commissione bicamerale del 1997), attualizzandola sul piano della rappresentanza degli italiani all'estero.

In particolare, sia i progetti A.C. n. 650 e A.C. n. 651²³⁴, sia il progetto A.C. n. 968²³⁵, sia ancora il progetto A.S. n. 1178²³⁶, sia infine il più recente progetto A.C. n. 2473²³⁷ propongono una modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione orientata – in tutte le proposte - a fissare in 400 il numero dei deputati e in 200 il numero dei senatori, con la riduzione in proporzione del numero dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero, fissati rispettivamente in 8 per la Camera e 4 per il Senato. Invece, i progetti A.S. n. 1946²³⁸ e A.C. n. 3068²³⁹, pur suggerendo la medesima riduzione rispettivamente a 400

232 Il progetto di legge costituzionale AC n. 3931 - AS n. 2583 prevedeva, tra l'altro, la riduzione rispettivamente a 400 e 200 dei deputati e dei senatori.

233 La riforma della seconda parte della Costituzione proposta e approvata nel 2005 dalla maggioranza di centro-destra prevedeva di portare a 518 i deputati e a 252 i senatori a decorrere dal 2016.

234 Si tratta di progetti d'iniziativa dell'onorevole Olga D'Antona (Pd), presentati in data 30 aprile 2008. Il progetto n. A.C. n. 650 s'intitola "Modifiche agli articoli 56, 57 e 92 della Costituzione, in materia di composizione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo". Il progetto A.C. n. 651 s'intitola "Modifiche agli articoli 56, 57, 63, 72, 82, 92, 99, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 132 e 133 della Costituzione, per la semplificazione istituzionale e la riduzione dei costi della politica e degli apparati pubblici".

²³⁵ E' il progetto di legge costituzionale presentato dal deputato Borghesi (Idv) in data 13 maggio 2008 dal titolo "Modifiche agli articoli 56, 57, 92, 117 e 121 e abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei membri del Governo e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per la riduzione dei costi della politica".

236 E' il progetto di legge costituzionale presentato in data 4 novembre 2008 dal senatore Zanda (Pd) dal titolo "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari".

237 Il progetto n. A.C. n. 2473, dal titolo "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione per la riduzione del numero dei parlamentari", è stato presentato il 26 maggio 2009 dall'on Casini ed altri (Udc).

238 Il progetto n. A.S. n. 1946, intitolato "Modifica agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" è stato presentato dai sen. Bodega e Mazzatorta (Lnp) il 18 dicembre 2009.

ed a 200 del numero dei deputati e dei senatori, indicano in 7 (alla Camera) ed in 3 (al Senato) il numero dei parlamentari appartenenti alla circoscrizione Estero.

Le proposte di riduzione del numero di parlamentari si spiegano nell'ottica di tentare un processo di progressiva decongestione conseguente alla moltiplicazione dei livelli di rappresentanza, così da definire gli *standard* di una più efficace rappresentanza politica e ridurre al contempo i costi.

Ulteriori tentativi di rimodulazione del numero dei parlamentari si rintracciano in diversi altri progetti che esauriscono la propria portata riformistica con la mera riduzione numerica dei componenti delle Camere. E difatti, sia il progetto A.C. n. 2470²⁴⁰ che il progetto A.S. n. 1587²⁴¹ abbassano a 300 ed a 150 il numero dei componenti della Camera e del Senato (riducendo rispettivamente a 6 ed a 3 gli eletti presso la circoscrizione Estero), mentre il progetto A.C. n. 2902²⁴² sposta a 350 ed a 150 il numero dei deputati e dei senatori (dei quali rispettivamente 6 e 3 vengono eletti all'interno della circoscrizione Estero). Invece, il progetto A.S. n. 1633²⁴³ propone una diminuzione numerica piuttosto contenuta (in specie, raffrontandola alle altre proposte esaminate), fissando in 508 ed in 254 il numero degli appartenenti rispettivamente alla camera bassa ed alla camera alta.

Un'ultima proposta di legge (A.S. n. 1761²⁴⁴), alquanto singolare, mira invece ad aggiornare i criteri numerici in ordine alla composizione della rappresentanza elettiva, così da tener conto delle distorsioni dell'esito elettorale conseguenti al c.d.

239 Il progetto A.C. n. 3068, dal titolo "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica" è stato presentato il 17 dicembre 2009 dall'on. Dussin ed altri (Lnp).

240 Il progetto A.C. n. 2470, dal titolo "Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica", è stato presentato alla Camera dall'on. Di Pietro ed altri (Idv) il 26 maggio 2009.

241 Il progetto A.S. n. 1587, dal titolo "Modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica", presentato al Senato dal sen. Belisario ed altri (Idv) il 26 maggio 2009.

242 Il progetto A.C. n. 2902, presentato dall'on. Versace ed altri (Pdl), dal titolo "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e dei senatori" è stato presentato il 9 novembre 2009.

243 Il progetto A.S. n. 1633, intitolato "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di numero dei deputati e dei senatori", è stato presentato dal sen. Benedetti Valentini (Pdl) il 24 giugno 2009.

244 Il progetto A.S. n. 1761, intitolato "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica" è stato presentato il 9 settembre 2009 dal sen. Musso (Pdl).

astensionismo in sede di voto, a seguito del rilevamento di schede bianche o di voti nulli, da intendersi come manifestazione positiva di critica e di protesta da parte di coloro che, pur volendo esercitare il diritto di voto (a differenza di chi astiene radicalmente), non trovano nell'offerta elettorale una risposta adeguata. Si propone allora un procedimento elettorale che riflette nei suoi risultati tale astensionismo critico in misura variabile all'intensità della sua manifestazione.

Il progetto in esame fissa una soglia minima di parlamentari da eleggere nelle circoscrizioni nazionali (412 deputati e 206 senatori), tale da non alterare comunque la capacità rappresentativa dell'organo, e tiene fermo il numero massimo (618 deputati e 309 senatori; 630 e 315 rispettivamente, se si includono i parlamentari eletti nella circoscrizione Estero), che costituisce peraltro l'obiettivo ottimale della dimensione rappresentativa del Parlamento, suscettibile di un decremento numerico in relazione proporzionale al predetto astensionismo critico, che viene calcolato con riferimento ai votanti (e non agli iscritti). Si crea perciò una forbice tra un numero minimo ed un numero massimo di seggi che possono essere coperti tra quelli assegnati a ciascuna circoscrizione. Il numero di seggi minimo attribuito a ciascuna circoscrizione è pari ai 2/3 del numero massimo. Il progetto in esame, che ripropone un istituto disciplinato dalla Costituzione spagnola all'art. 68, risulta interessante nella misura in cui sperimenta un meccanismo che incide sul sistema elettorale al fine di tradurre nel modo più autentico e rappresentativo possibile la volontà dei singoli elettori in voti, quindi in seggi.

Ad un esame complessivo, i progetti di legge circoscritti alla riduzione del numero dei parlamentari danno forma a singoli tentativi riformistici – tra loro alquanto omogenei e con differenze di minimo rilievo giuridico e politico (tranne qualche eccezione) - che si discostano dall'alveo delle revisioni di sistema e, senza anticipare o incidere su future scelte politiche riferite al bicameralismo, si limitano a diminuire il numero dei rappresentanti in Parlamento all'interno di una strategia volta alla restrizione complessiva della composizione numerica delle istituzioni, giustificata per esigenze di razionalità organizzativa e di contenimento di spese. Parimenti circoscritte a modifiche isolate sono le proposte di riforma dirette a modificare l'età per l'esercizio

dell'elettorato attivo e/o passivo²⁴⁵, che – essendo sganciate da un più ampio progetto di rinnovamento dell'ordinamento costituzionale - si configurano come meri aggiustamenti di sistema, senza particolari ricadute sulla fisionomia politica delle camere.

Meritano un'ultima riflessione le proposte di legge che- al fine di dare concretezza alle più recenti tendenze riformistiche ed avviare una nuova stagione di riforme costituzionali – suggeriscono l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare per le riforme costituzionali ovvero l'elezione di una vera e propria Assemblea costituente.

Nel primo caso, la proposta di legge costituzionale A.C. n. 3074²⁴⁶ promuove la costituzione di una nuova Commissione bicamerale – formata da 35 senatori e 35 deputati nominati dai Presidenti delle rispettive camere in modo da riproporre la composizione politica del Parlamento – con il compito di elaborare dei progetti di revisione costituzionale relativi alla seconda parte della Costituzione (“Ordinamento della Repubblica”); il progetto di legge detta altresì la disciplina per l'esame e l'approvazione del futuro progetto di riforma costituzionale, derogando parzialmente alla procedura rinforzata stabilita dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari (art. 97- 100): si tratta di un procedimento speciale ed eccezionale che – al di fuori della riforma in esame - non incide sull'operatività della procedura di cui all'art. 138 Cost. in qualsiasi altra ipotesi di revisione della Carta costituzionale.

Altre due proposte di legge²⁴⁷, infine, mirano ad istituire una nuova Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale diretto con il metodo proporzionale, così da rappresentare tutte le idee e gli interessi presenti nel tessuto vivo del Paese e convogliarli entro un rinnovato spirito costituente. L'Assemblea, composta da 150

245 In tal senso, il progetto A.S. n. 2319 presentato il 4 agosto 2010 dal sen. Bianco ed altri (Pd) dal titolo “Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, in materia di abbassamento dell'età anagrafica per l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica” abbassa a 25 anni l'età per l'esercizio di elettorato passivo al Senato. La proposta A.C. n. 3296 presentata il 10 marzo 2010 dall'on. Vaccaro ed altri (Pd) dal titolo “Modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” dichiara eleggibili alla Camera i cittadini che abbiano compiuto almeno 20 anni e non abbiano superato i 70, mentre al Senato riduce a 20 l'età per l'eleggibilità, fissando sempre in 70 anni l'età massima, ed inoltre collega l'elettorato attivo al raggiungimento dei 18 anni.

246 Il progetto n. A.C. n. 3074, dal titolo “Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”, è stato presentato dall'on. Mantini ed altri (Udc) il 18 dicembre 2009.

247 In tal senso, il progetto n. A.S. n. 2173, presentato dal sen. Cutrufo (Pdl) il 10 maggio 2010, dal titolo “Norme in materia di istituzione di un'Assemblea costituente per la revisione della II Parte della Costituzione”. Dello stesso tenore il precedente progetto A.S. n. 115, presentato dallo stesso sen. Cutrufo il 29 aprile 2008, parimenti intitolato “Norme istitutive dell'Assemblea costituente per la revisione della parte II della Costituzione”.

membri, rimane in carica per 12 mesi (rinnovabili una sola volta) ed ha il compito di redigere un testo di revisione della Costituzione da sottoporre al Parlamento in seduta comune, il quale procederà successivamente al suo esame ed alla votazione finale.

La scelta di istituire un'apposita Assemblea per ridisegnare la Costituzione consentirebbe – nell'ottica del proponente – di superare gli stalli procedurali conseguenti all'operatività dell'art. 138 Cost. e soprattutto faciliterebbe il dialogo tra le diverse componenti (non distolte da altri compiti istituzionali) per giungere ad un accordo sui punti nodali della riforma, relativi alla forma di stato ed alla forma di governo, così da dare nuovo slancio alla vita democratica del Paese

5. Brevi riflessioni sulle più recenti tendenze.

I tentativi di riforma del sistema bicamerale – dalla Commissione Bozzi del 1985 ai progetti attualmente al vaglio delle camere – possono essere distinti, secondo una valutazione generale, scegliendo come crinale la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001. Infatti, i progetti della prima stagione tendevano prevalentemente a trasformare il bicameralismo da paritario in differenziato sulla base di una diversificazione funzionale tra le due camere, senza implicazioni territoriali o collegamenti con gli enti locali, mentre i progetti della seconda stagione hanno tutti un'impronta fortemente regionalista in cui la rappresentanza territoriale trova il suo epicentro nella camera alta, qualificata in quasi tutte le proposte in campo quale “Senato federale” (e non più “Senato regionale” o “Senato delle autonomie”).

La tendenza principale si lega allora all'esigenza di completare la trasformazione della forma di Stato in senso federale attraverso un intervento sul Senato, investito del ruolo di *trait d'union* tra i diversi livelli territoriali di governo del Paese delineati dalla riforma del 2001, in attesa del conseguente definitivo adeguamento della disciplina sulla ripartizione delle competenze e dell'assetto delle istituzioni.

Dall'esame delle ultime proposte di revisione del bicameralismo si evince che la territorialità del Senato viene in prevalenza correlata alla contestualità tra le elezioni dei Consigli regionali e l'elezione del Senato: si tratta di un collegamento per certi aspetti efficace ma da solo inadeguato a dar vita ad una vera camera federale radicata nel territorio.

In altri tentativi riformistici, invece, la rappresentanza territoriale in Senato viene innestata per il tramite delle strutture periferiche delle regioni e degli enti locali attraverso un'elezione di secondo grado tra i componenti dei Consigli regionali e delle autonomie locali. Con questo metodo si rende fluida e casuale la struttura della camera alta, che non risulta più definita nella composizione e nella durata per divenire l'espressione variabile nel tempo delle diverse maggioranze regionali. Il rischio di questa trasformazione in chiave territoriale del metodo di selezione è che il Senato, quale organo perenne a formazione indiretta, non riesca a garantire una continuità nei propri indirizzi fino a perdere la stessa connotazione di organo costituzionale di rango parlamentare²⁴⁸.

Non mancano infine ipotesi di procedure miste che, senza discostarsi dall'alveo dell'elezione a suffragio universale diretto, integrano la composizione del Senato con delegati regionali e degli enti locali, che di regola non sono muniti del diritto di voto nelle deliberazioni parlamentari, ma che hanno il diritto di intervenire in tutte le sue attività istituzionali.

Il tratto comune a tutte le proposte di riforma della presente legislatura (tranne un solo caso) è la diversa distribuzione della funzione legislativa tra Camera e Senato fondata sull'attribuzione delle materie appartenenti alla legislazione concorrente, o comunque avente una forte connotazione regionale, alla potestà normativa della camera alta. Nella maggior parte dei progetti di riforma costituzionale, si tratta di una potestà legislativa prevalente e non esclusiva, residuando alla Camera dei Deputati il potere di superare la posizione difforme del Senato in virtù della maggioranza assoluta (fatte salve le materie in cui è previsto il mantenimento di una procedura di approvazione bicamerale del tutto paritaria).

Quasi tutti i progetti al momento pendenti escludono il Senato dal rapporto di fiducia con il Governo, annullando il peso politico della camera alta, col rischio di trasformarla in un organo minore²⁴⁹ e con un drammatico effetto domino che amplifica il processo di crescente erosione dell'intero potere parlamentare.

248 In tal senso, Cheli E., *La riforma del Senato. Il nodo della politica nazionale*, in www.astrid-online.it, 28 gennaio 2009.

249 Si è parlato a tal proposito di "deperimento istituzionale". Cfr. Bonfiglio S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 120 e ss.;

La riforma del bicameralismo perfetto s'intreccia inevitabilmente con l'esigenza di rafforzare il ruolo dell'Esecutivo nella dinamica dei rapporti con il Parlamento. Ciò non testimonia necessariamente la tendenza a rivedere la forma di governo attraverso correttivi che ne snaturino l'attuale fisionomia, ed anzi l'esito referendario del 2006 scoraggia ogni tentativo di riforma globale dell'ordinamento costituzionale. Tuttavia, si muove dalla consapevolezza che a partire dagli anni ottanta, attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari e poi a seguito delle riforme elettorali del 1993 e del 2005, si è assistito ad una significativa ridefinizione della forma di governo italiana: da una forma di governo parlamentare caratterizzata da un equilibrio paritario tra Legislativo ed Esecutivo si è gradualmente approdati ad una forma di governo parlamentare a prevalenza del Governo sul Parlamento.

Si tratta di una transizione silente, senza ricadute sostanziali sulla disciplina costituzionale, quindi incompleta, che da un lato ha generato inefficienze nell'azione di governo e ostacoli nel perseguimento del relativo programma, e dall'altro ha indebolito il Parlamento sia nel suo precipuo potere legislativo (del quale è stato più volte espropriato attraverso la decretazione d'urgenza del Governo), sia nella sua funzione riequilibrante di controllo e condivisione dell'indirizzo politico. Da questo punto di vista, le forze politiche ritengono che sia proprio il tema della revisione delle disposizioni costituzionali a costituire il tassello mancante per assicurare finalmente efficienza alla forma di governo che continua a connotarsi come parlamentare.

Il superamento del bicameralismo perfetto si configura allora quale percorso obbligato per rafforzare l'azione di governo e accelerare i tempi delle decisioni politiche senza per questo mortificare il ruolo del Parlamento, così da non dover necessariamente procedere ad una rivoluzione copernicana delle istituzioni, né intervenire a modulare differenzialmente il rapporto tra le istituzioni. Nell'ottica di una revisione della Costituzione a formazione progressiva, l'introduzione di un'asimmetria tra le due camere consente altresì di realizzare quel raccordo tra i diversi livelli di governo, interpretato come indispensabile per la piena affermazione di un sistema federale, portando alla *reductio ad unitatem* di differenti ed eterogenee esigenze di adeguamento delle istituzioni. Di certo, a differenza di quanto riscontrato fino alla scorsa legislatura, le più recenti proposte di riforma postulano un bicameralismo che si colloca nella maggior parte dei casi nell'alveo di una forma di governo a carattere parlamentare e gli

adeguamenti collegati all'esclusione del Senato dal circuito fiduciario vengono controbilanciati da un rafforzamento del ruolo politico della camera bassa, senza così incidere sulla funzione complessiva del Parlamento.

CAPITOLO V

ESPERIENZE BICAMERALI A CONFRONTO

1. Le differenti declinazioni del bicameralismo.

L'analisi della struttura parlamentare delle principali democrazie contemporanee porta a rilevare *prima facie* non solo l'inesistenza di un unico modello di bicameralismo, ma anche l'impossibilità di rintracciare un modello prevalente di seconda camera, la quale – tanto nella struttura quanto nelle funzioni attribuite - risente più della prima camera dell'evoluzione storica e sociale dell'ordinamento nel quale si innesta. Da questo punto di vista, mentre la camera bassa – in quanto ontologicamente rappresentativa dell'intera collettività - è sufficientemente omogenea in tutte le sue applicazioni, la camera alta nella eterogeneità delle singole istituzioni esistenti esige una riflessione comparativa che non può prescindere dall'analisi storica, così da poter seguire i diversi adattamenti del bicameralismo attraverso l'esame delle modalità elettive di una camera rispetto all'altra, dei poteri e del tipo di rapporto con l'Esecutivo, nonché della rilevanza politica generale della camera alta rispetto alla camera bassa²⁵⁰.

A fronte dell'acquisita prevalenza della camera bassa quale cuore propulsivo dell'istituzione parlamentare in quasi tutti gli ordinamenti contemporanei, si rileva tuttavia la tendenza verso un graduale rafforzamento delle camere alte, in virtù della predominanza di due caratteristiche comuni che nel tempo si sono corroborate e ne hanno rinvigorito la funzionalità nel sistema istituzionale: da un lato, il raccordo con le autonomie e dall'altro la funzione di "garanzia" svolta dalle camere alte, specialmente nel procedimento legislativo.

Questi aspetti, che sono in qualche modo connaturali al governo di società complesse, risultano gli unici elementi costanti che, pur nella eterogeneità delle declinazioni, si riflettono nella fisionomia della seconda camera tanto sul piano strutturale, stante la presenza di componenti territoriali, quanto sul piano funzionale, per la rilevanza nel procedimento di formazione di regole comuni. La differente graduazione nei diversi Parlamenti di queste connotazioni comuni, unita alla compresenza delle peculiarità

²⁵⁰ In tal senso, cfr. Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997, pag. 17 e ss.

proprie di alcune camere e non di altre, rappresenta una delle cause principali dell'assenza di uno schema monolitico di camera alta.

Queste caratteristiche condivise possono essere variamente distribuite su una scala che viene definita ricorrendo a due direttrici, e cioè valutando il livello più o meno diretto di rappresentatività e misurando il grado di omogeneità delle funzioni tra le due camere.

L'applicazione di tali parametri all'analisi dei parlamenti delle principali democrazie contemporanee consente di condurre una verifica delle due connotazioni comuni (raccordo con le autonomie e funzione di garanzia) filtrata alla luce dei criteri relativi al grado di rappresentatività della camera alta ed al grado di omogeneità con la camera bassa, rivelandosi un valido metodo d'indagine per rintracciare un quadro ragionato dei modelli di camera alta e, al contempo, per delineare il significato storico ed istituzionale delle differenti tipologie di bicameralismo.

La più evidente connotazione comune è la presenza di un certo grado di territorializzazione delle camere alte. Il "compromesso del Connecticut"²⁵¹, con il quale i costituenti americani del 1787 convennero su una seconda camera che rappresentasse su un piano paritario le entità federate – riuscendo così a superare l'impasse relativo al numero di rappresentanti che ogni Stato avrebbe potuto inviare alla Camera – ha costituito un modello, se non nella specificità della formula, quanto meno nella struttura del paradigma. La seconda camera è oggi una costante negli stati federali e il raccordo con le comunità territoriali ha ispirato più o meno profondamente anche gli stati decentrati o regionali²⁵².

Se infatti i sistemi elettivi delle camere alte variano, tutti – con l'eccezione della Camera dei Lord inglese²⁵³ e della camera alta irlandese²⁵⁴, la prima non eletta e la

251 La proposta di mediazione tra le posizioni dei "centralisti" e dei "decentratori" fu avanzata a Filadelfia dal delegato del Connecticut Robert Sherman. Per un esame del bicameralismo statunitense cfr. par. 4.2.

252 Cfr. Bilancia P., *Stato unitario, accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, pag. 270 e ss.

253 Per un esame del bicameralismo inglese cfr. par. 5.1.

254 Il Parlamento irlandese è composto da due camere: la Camera dei deputati (*Dail Eireann*) e il Senato (*Seanad Eireann*). La Camera è composta da 166 membri eletti in 41 circoscrizioni elettorali con una forma di sistema proporzionale basata sul voto singolo trasferibile (possibilità per l'elettore di indicare più preferenze, numerandole, all'interno della lista votata). Il Senato ha una composizione mista che risente di una triplice ispirazione, considerato che annovera sia senatori di nomina governativa, sia senatori eletti in rappresentanza di categorie socio-professionali, sia infine senatori eletti tra coloro che sono in possesso di una ben precisa laurea. In particolare, il Senato irlandese è composto da 60 membri, 11 dei quali nominati direttamente dal Primo ministro, 6 eletti dalle Università (cioè dai diplomati al Collegio di Trinity a Dublino a tradizione protestante e dell'Università Nazionale d'Irlanda a tradizione

seconda in parte nominata ed in parte selezionata su base socio-professionale – incorporano un raccordo con il sistema delle autonomie. Il dato si manifesta con maggiore evidenza nel gruppo dei Paesi federali tradizionali (Germania e Stati Uniti), la cui struttura è riflessa nella genesi delle camere quale caratteristica principale ed identitaria. È singolare rilevare che questi stati esprimono le camere federali con modalità tra loro differenti: la Germania indirettamente attraverso la nomina da parte dei governi regionali; gli Stati Uniti direttamente attraverso un numero ristrettissimo di eletti uguale per ogni stato. Anche l’Austria, che ha una forma di Stato a carattere marcatamente regionale²⁵⁵ designa i membri della camera alta indirettamente, attraverso l’elezione da parte dei parlamenti regionali.

In altri paesi, la camere alte sono elette con un sistema misto, in parte indiretto – attraverso il sistema delle autonomie – ed in parte diretto, attingendo immediatamente alla fonte della legittimità popolare. E’ il caso della Spagna e del Belgio²⁵⁶. La scelta

cattolica), e 43 designati da 5 giurie di esperti all’interno di 5 ambiti d’interesse (cultura e istruzione; agricoltura e pesca; lavoro; industria e commercio; amministrazione pubblica e servizi sociali) ove vengono stilate apposite liste di candidati meritevoli, proposti dai membri del Parlamento o indicati dalle organizzazioni e associazioni sociali, professionali, sindacali e culturali. Il sistema elettorale al Senato è unico plurinomiale ad un turno, secondo il sistema del voto unico trasferibile: i seggi vengono distribuiti in maniera proporzionale, destinando – secondo il dettato costituzionale – i voti non utilizzati per l’elezione del candidato agli altri nell’ordine di preferenza indicato dall’elettore. Il bicameralismo irlandese è quindi imperfetto quanto a composizione, contemplando una camera sostanzialmente corporativa, ma è altresì asimmetrico nelle funzioni, spettando alla sola camera bassa - oltre che il rapporto di fiducia con il Governo - il potere di deliberare il testo definitivo di una legge, seppur contro gli emendamenti approvati dal Senato. Cfr. Maresca A., *La rappresentanza degli interessi e la seconda camera in Irlanda*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007.

255 Il Bundesrat austriaco è composto da 64 membri, eletti con metodo proporzionale dai parlamenti dei *Laender* sulla base di liste di partito per un periodo di 5 o 6 anni. Ad ognuno dei 9 *Laender* è attribuito un numero di seggi variabile da 3 a 12 in proporzione alla popolazione. I Presidenti dei *Laender* possono partecipare alle sedute del *Bundesrat* e hanno diritto di essere ascoltati. Sul piano politico la camera alta austriaca è del tutto estromessa dal circuito fiduciario, ma anche sul piano delle competenze, pur godendo di poteri formali piuttosto ampi, risulta in sostanza piuttosto debole. Complessivamente, il *Bundesrat* è titolare dell’iniziativa legislativa e del potere di veto sospensivo sulle leggi approvate dalla camera bassa; inoltre, può esercitare un veto assoluto sulle modifiche della Costituzione (è necessario il suo consenso espresso a maggioranza dei 2/3 su ogni revisione costituzionale) e può promuovere l’indizione del referendum sulle stesse modifiche (non può invece promuovere il referendum per i progetti di legge ordinaria); infine, 1/3 dei suoi membri può impugnare le leggi federali dinanzi alla Corte costituzionale federale. Tuttavia, dal 1945 al 2000 su 4779 leggi approvate il *Bundesrat* ha espresso veto sospensivo solo 111 volte e solo in 12 casi il veto ha condotto a modifiche del testo di legge. In sostanza, il *Bundesrat* non svolge quel ruolo di coordinamento tra i diversi livelli di governo tipico della camera alta in un sistema federale, che invece in Austria è affidato ad una Conferenza dei Presidenti dei *Laender*, politicamente molto influente e costituzionalizzata col nome di Conferenza per l’integrazione dei *Laender*. Cfr. Palermo F., *Il Bundesrat in Germania e Austria*, in Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un’analisi comparativa*, Cedam, 2008, pag.85 e ss.

²⁵⁶ Il Senato belga risente fortemente dei gruppi etno-linguisti ed è una camera semi-elettiva. È composto da 71 membri (oltre ad alcuni senatori di diritto appartenenti alla famiglia reale), così distribuiti: 40 senatori sono eletti a suffragio universale diretto (di cui 25 sono eletti a suffragio universale nel collegio

della Spagna è da tempo consolidata, sebbene appaia oggi in via di modificazione, mentre le modalità elettive del Senato belga (nel rinnovato quadro istituzionale conseguente alla riforma del 1993), strettamente legate alla composizione territoriale e linguistica della federazione a prescindere dai confini strettamente materiali di ciascuna regione, traducono una forma di “federalismo dissociativo”, in cui la complessa territorializzazione della camera alta non è data dalla somma delle singole entità federate secondo il classico modello ascendente, ma si basa su una divisione che segue un modello discendente.

elettorale fiammingo e 15 nel collegio elettorale francese); 10 senatori sono designati dal parlamento della comunità fiamminga, che li sceglie al proprio interno; 10 sono designati dal parlamento della comunità francese al proprio interno ed 1 dal parlamento della comunità germanofona al proprio interno; infine, 10 senatori sono cooptati dai senatori all'interno dei parlamenti delle Comunità (6 dal gruppo fiammingo e 4 da quello francese). Esistono poi regole ben precise per garantire che almeno 1 senatore fiammingo e 6 di lingua francese risiedano nella regione bilingue di Bruxelles. L'attribuzione dei seggi avviene mediante il sistema proporzionale con voto di preferenza e lista unica. Su piano della partecipazione al procedimento legislativo, la Costituzione belga del 1993 – dando corpo ad un bicameralismo asimmetrico (pur provenendo da una tradizione di bicameralismo perfetto, con identità di funzioni tra le due camere) – ha confermato la partecipazione paritaria di Camera e Senato in precise materie espressamente indicate (ad esempio, la revisione della Costituzione, l'approvazione dei trattati internazionali, le leggi sul Consiglio di Stato, sulle Corti e sui Tribunali...), mentre in tutte le altre ha introdotto una procedura fondata sulla c.d. navette tra le due camere che si conclude (salvo l'intervento eventuale di una Commissione di conciliazione) con il voto prevalente della camera bassa. La scelta del legislatore costituzionale del 1993 non si è orientata verso un aggancio territoriale dei senatori, ma ha voluto identificare nel Senato la sede privilegiata di conciliazione tra i diversi gruppi etno-linguistici. Cfr. Calamo Specchia M., *Il Senato in Belgio e Francia*, in Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, op. cit., pag. 61 e ss.; cfr. altresì Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 41 e ss.

La Francia²⁵⁷ (che non è uno Stato federale) ed i Paesi bassi²⁵⁸ (che non ha alcuna connotazione federale) infine adottano un sistema elettorale totalmente indiretto. I Senati eletti dagli organi rappresentativi di ciascun sistema di autonomie tendono a

257 A seguito della legge organica del 30 luglio 2003 (n° 2003-67), il Senato francese comprende 331 Senatori (sebbene la riforma preveda l'aumento a 346 entro la fine del 2010): 313 sono eletti nel territorio dei dipartimenti (95 sono metropolitani e 4 sono dipartimenti d'oltremare); inoltre, ciascuno dei 4 territori d'oltremare (la Polinesia francese, la Nuova Caledonia e le due Mayotte) e le altre 2 collettività territoriali esistenti (Mayotte e Saint Pierre et Miquelon) eleggono un senatore, per un totale di altri 6 seggi. Infine, i cittadini residenti all'estero concorrono all'elezione di 12 senatori. I senatori sono eletti, a suffragio universale e indiretto, da un collegio elettorale composto in ogni dipartimento dai Consiglieri municipali (o da delegati dei Consigli municipali) per circa il 95 % del collegio e dai deputati e Consiglieri generali e regionali (per il restante 5% del collegio). I senatori sono dunque eletti con metodo di secondo grado da un collegio costituito essenzialmente dai titolari di cariche elettive degli enti territoriali, il cui complicato meccanismo di designazione determina oltretutto una sovra-rappresentazione dei piccoli comuni rurali a danno dei comuni urbani. I senatori vengono eletti con due differenti formule elettorali. In particolare, si utilizza lo scrutinio uninominale maggioritario a due turni nei (circa 70) dipartimenti metropolitani e d'oltremare che eleggono da 1 a 3 senatori, in modo che per l'elezione sia necessario raggiungere al primo turno la maggioranza assoluta purchè la cifra elettorale riportata sia almeno pari al 25% del numero degli iscritti; in mancanza di tale soglia, si procede al secondo turno in cui è sufficiente il conseguimento della maggioranza relativa svincolato da qualsiasi soglia. Nei dipartimenti che eleggono 4 o più senatori si ricorre invece al sistema della rappresentanza proporzionale con liste bloccate. Anche i 12 senatori che rappresentano i francesi stabiliti all'estero sono eletti con il sistema proporzionale (dai 150 componenti dell'Assemblea dei francesi all'Estero). In totale, 180 Senatori (circa il 52 % dei seggi) sono eletti con il sistema proporzionale, mentre il 48% dei seggi è attribuito a scrutinio maggioritario a doppio turno. Sul piano della funzione legislativa, le due camere godono di competenze analoghe. Infatti, ogni progetto di legge è esaminato in successione presso ciascuna Assemblea, in modo da pervenire, da parte di entrambe, alla approvazione di un testo identico (c.d. navette). Il governo ha facoltà di interrompere la navette dopo due letture, cioè quando i deputati e i senatori hanno esaminato il testo due volte, nel qual caso il Primo Ministro chiede la convocazione di una Commissione mista paritetica (CMP) composta da 7 Deputati e da 7 senatori, incaricati di redigere un testo di compromesso relativamente agli articoli sui quali le due assemblee non hanno ancora raggiunto un accordo. Se questo procedimento di conciliazione non riesce, il governo può, dopo un'altra lettura presso ciascuna Assemblea, chiedere all'Assemblea Nazionale di deliberare definitivamente. Nel procedimento legislativo, quindi, i senatori hanno gli stessi poteri dei deputati, fatto salvo il caso di disaccordo permanente, in cui l'Assemblea Nazionale può avere l'ultima parola. Dal 1958, tale circostanza si è verificata soltanto per meno del 13 % dei testi in discussione. Cfr. www.senf.fr. Si osserva come il Senato francese non sia una camera rappresentativa degli enti territoriali, né sia assimilabile ad una camera federale. In particolare, esso assicura una rappresentanza complessiva ed indiretta alle collettività territoriali nella misura in cui gli enti territoriali partecipano al collegio elettorale incaricato di eleggere i senatori. Ancorato alla dimensione unitaria del Parlamento, il Senato francese rifiuta la funzione di camera specializzata per le questioni regionali, rivestendo piuttosto un ruolo di rilievo nel delicato gioco di equilibri tra Assemblea nazionale e Governo, al quale non conferisce la fiducia ma può votare una sanzione positiva di sostegno che ne rafforza l'azione politica. Cfr. Calamo Specchia M., *Il Senato in Belgio e in Francia*, in Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, op. cit. pag. 64 e ss.. Cfr. altresì Pinna M.E., *Il Senato francese nel parlamentarismo contemporaneo*, 16.05.2007, in www.federalismi.it, n. 10/2007.

258 Il Parlamento olandese (i c.d. Stati generali) si articola in due camere: la camera bassa (*Tweede Kamer*) è composta di 150 membri eletti con sistema proporzionale e a suffragio universale diretto per un mandato di 4 anni; la camera alta (*Eerste Kamer*) è composta di 75 membri eletti con metodo proporzionale per un mandato di 4 anni dalle 12 assemblee legislative delle province nelle quali è suddiviso il territorio nazionale. La camera alta non può proporre od emendare la legislazione, ma può solo confermare (o respingere *in toto*) le leggi approvate dalla camera bassa, per cui ha una ridotta capacità di influenzare la legislazione. Inoltre, il Senato olandese non può sfiduciare il governo. Si tratta di un'ipotesi di bicameralismo imperfetto. Cfr. Colucci F., *Paesi bassi*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, op. cit., pag. 123 e ss.

rimanere privi di legami strutturalmente significativi con le entità territoriali in quanto tali. Tuttavia, nel Senato francese traspare un forte sensibilità verso i valori extraurbani e rurali del localismo, esaltato dalla rilevanza della dimensione territoriale del meccanismo elettorale rispetto a quella puramente popolare (dell'Assemblea nazionale). In questo scenario è evidente la particolarità del Senato italiano dove la previsione costituzionale dell'elezione su base regionale non ha mai radicato un particolare collegamento tra camera alta e sistema delle autonomie.

La seconda ricorrenza comune delle camere alte è rappresentata dalla funzione di garanzia che le stesse esercitano - persino nelle formulazioni più deboli - in particolare nello svolgimento del procedimento legislativo. In questo senso, il bicameralismo starebbe alla legge come il doppio grado di giurisdizione sta alla sentenza: un meccanismo istituzionale certamente di duplicazione, che non sempre è attivato e non necessariamente implica modifiche, ma che risulta indispensabile laddove rende possibili emendamenti ritenuti indispensabili. La lontananza dal rapporto con il governo nella maggior parte degli ordinamenti - altra caratteristica prevalente delle camere alte - conferisce la necessaria oggettività che deve presiedere all'esercizio di ogni funzione di garanzia. Ovviamente, anche all'interno di questa caratteristica di fondo, le modalità variano fortemente nelle diverse soluzioni adottate nei differenti paesi e si registra la prevalenza di schemi in cui le camere alte esercitano poteri e funzioni diversi dalle camere basse: dopo la riforma del Senato belga, il bicameralismo perfetto è rimasto un *unicum* italiano.

Nei sistemi in cui le camere esercitano funzioni analoghe all'interno del procedimento legislativo, le camere alte dispongono per lo più di minori poteri attivabili in ambiti più circoscritti e con effetti più limitati, in piena aderenza al ruolo di "camere di riflessione". Nell'ambito di tale modello l'arco delle variazioni possibili è ampio e le camere alte si collocano in una semplificazione ideale tra il Senato americano e la Camera dei Lord: dalla considerazione che il massimo dei poteri si rintraccia nell'unica camera eletta direttamente ed il minimo nell'unica camera non elettiva consegue la stretta correlazione tra poteri nel procedimento legislativo e sistema di elezione.

Un modello innovativo, utilizzato in tempi recenti nella riforma costituzionale belga e vagliato nel processo di revisione spagnolo ancora *in itinere*, si ispira al criterio della ripartizione della legislazione per materia, in modo da individuare procedimenti

differenziati che, in base al grado di incisività ed al ruolo delle camere, si distinguono in monocamerale, bicamerale ed eventualmente bicamerale, razionalizzando in tal modo un'evoluzione che per molti versi si riscontra oggi in diversi ordinamenti.

Ad un esame generale delle esperienze bicamerale delle principali democrazie moderne, risulta che non sono molti i casi in cui si registra una prevalenza della camera bassa. Semmai, l'intervento delle camere alte è generalmente posposto nei procedimenti legislativi afferenti al bilancio, stante il forte nesso elevato a principio tra rappresentatività e tassazione, in quanto solo i rappresentanti diretti dei contribuenti hanno il pieno potere di redistribuzione delle risorse della collettività nel suo complesso²⁵⁹. Inoltre, si è constatato che dove vige il sistema di elezione diretta - in tutto o in parte - riemerge con più vigore il ruolo della camera alta: è il caso non solo del Senato americano, ma anche del Senato francese la cui influenza nell'iter legislativo è nella sostanza più incisiva di quanto possa apparire nella forma. In senso opposto, ci sono materie che richiedono uno schema procedimentale che tende al bicameralismo perfetto, tra cui si pone normalmente la revisione costituzionale.

Nella maggior parte dei sistemi si registra comunque la prevalenza di materie "eventualmente bicamerale", in cui cioè la camera bassa non ha il dominio esclusivo della procedura di approvazione, potendo il Senato proporre modifiche, sebbene la decisione legislativa definitiva, anche in caso di contrasto, sia sempre assunta dalla prima camera. In realtà, questo è lo schema procedurale che esprime meglio la natura della camera alta quale organo di riflessione. Anche nei paesi (oggi la maggior parte) dove non esiste una differenziazione per materia è comunque prevista una procedura che coinvolge entrambe le camere e che di regola si connota da una parte per l'obbligo di trasmissione della proposta legislativa approvata dalla camera bassa alla camera alta e dall'altro per il potere della camera bassa di esprimersi definitivamente. Partendo da questo dato costante, si dipanano poi le più ampie differenze, in quanto le singole materie "eventualmente bicamerale" variano tra i differenti paesi e parimenti diverse sono le procedure attraverso cui si addiende all'esame bicamerale; le modalità

²⁵⁹ In tal senso, è di particolare interesse l'analisi comparata svolta in Bassanini F., Merlini S. (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Il Mulino, Bologna, 1995. In particolare, cfr. Zanardi A., *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, pag. 59 e ss., dove si evidenzia che il soggetto politico di riferimento è l'intero Congresso. Cfr. altresì nella stessa opera Lotito P.F., *Il processo di bilancio in Francia*, pag. 311 e ss., dove si afferma che il ruolo svolto dal Senato francese è solo apparentemente minore, risultando in sostanza analogo a quello dell'Assemblea nazionale. Anche in Spagna la legge di bilancio è approvata secondo una procedura bicamerale; non così in Belgio.

procedurali (silenzio-assenso o deliberazione comunque necessaria), gli effetti della deliberazione senatoriale (di blocco o solo di ritardo), l'incisività concreta (in termini di variazioni accettate dall'altra camera), le modalità di superamento dei contrasti (maggioranze qualificate, commissioni bicamerali, *navette*) sono tutti elementi molto variabili in funzione del modello istituzionale complessivo, del sistema dei partiti e dei rapporti di forza.

L'analisi in parallelo delle camere alte attraverso il filtro dei criteri relativi al raccordo con le autonomie ed alla funzione di garanzia conferma l'estrema difficoltà di determinare in termini univoci l'attuale ruolo delle seconde camere nei sistemi costituzionali dei paesi di democrazia matura, sussistendo un'estrema varietà di soluzioni. All'estremo della gradazione basata sull'incisività dei poteri si colloca il Senato americano, che esercita un'influenza ed un'attività politica ed istituzionale innegabilmente ampia da un posizione certamente prestigiosa. Sul fronte opposto vi sono le camere in cui peso nel sistema è marginale, o comunque minore, e il riferimento principale è la Camera dei Lord. Tuttavia, si tratta di istituzioni dotate di grande flessibilità e duttilità rispetto alle contingenze storico-politiche, che non possono essere imbrigliate entro meccanismi granitici, e difatti il rilievo anche di quelle camere alte il cui ruolo sembra destinato a ridursi può emergere all'improvviso e con grande vitalità²⁶⁰. La stessa Camera dei Lord ha esercitato a volte grande influenza, non solo nella modifica tecnica della legislazione o nella riaffermazione dei principi della tradizione: basti pensare all'influenza che da quel seggio ebbe – in qualità di baronessa – l'ex premier Margareth Thatcher, il cui indiscusso prestigio internazionale ha finito per catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema dell'opzione europea, tema sul quale i Lord avevano dimostrato grande interesse ed esercitato in alcuni frangenti un'importante pressione.

L'assenza di un monolitico modello di riferimento nella fisionomia della camera alta, come risulta esaminando i rapporti tra le camere nei diversi Parlamenti o comunque nel quadro delle relazioni tra organi costituzionali centrali, si constata parimenti anche a seguito del confronto tra le camere alte ed il sistema delle autonomie, in cui non è

²⁶⁰ È noto, ad esempio, il ruolo di grande dinamismo politico esercitato dal Senato francese nella dialettica a tratti aspra con il generale De Gaulle, proprio quando la figura presidenziale aveva acquisito nell'ordinamento d'oltralpe una forza tale da poter paventare l'eliminazione del ramo del Parlamento che vi si opponeva.

possibile individuare schemi idonei ad assurgere a parametro di normalità, proprio perché il ruolo più o meno accentuato delle camere alte ha ripercussioni di vario tipo in base ai diversi equilibri ed ai differenti orientamenti.

È stato osservato, ad esempio, che la preminenza del *Bundesrat* tedesco si risolve a discapito dello spazio d'influenza dei Parlamenti dei *Laender*. D'altra parte, il ruolo del *Bundesrat* è di primario rilievo, sebbene all'organo non sia neanche riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale il rango di seconda camera²⁶¹. In Austria invece il ruolo del *Bundesrat* appare minore, mentre lo *status* dei parlamentari della camera alta – eletti dalle assemblee regionali – e quello dei membri della camera bassa è analogo tanto per i profili relativi alle prerogative che in relazione al rapporto con il corpo elettorale, non essendo infatti il loro mandato revocabile.

Anche i paesi che hanno di recente attraversato processi di revisione delle camere alte tendono ad un generale potenziamento delle autonomie territoriali e individuano nel Senato l'organo più adeguato – tra le istituzioni costituzionali centrali – per realizzare tale rafforzamento. Così, in Spagna, come si vedrà in seguito, le proposte di rafforzamento del Senato nel sistema istituzionale e nel rapporto con le comunità autonome sono da tempo al vaglio nelle sedi competenti. L'idea di fondo è di conferire al Senato nuovi spazi nel procedimento legislativo relativo a materie di competenza delle comunità e di potenziare la quota dei rappresentanti eletti dalle comunità autonome (che attualmente rappresenta meno di 1/5 del numero totale di senatori).

2.1 Il bicameralismo in Germania. Natura e struttura della camera alta.

La Repubblica federale tedesca è uno Stato federale democratico e sociale, il cui Parlamento si compone di due camere, non dotate però di medesimi poteri e funzioni. Il modello tedesco infatti prevede un'Assemblea articolata in due rami, dei quali la camera bassa - il *Bundestag* (o Dieta federale)²⁶² – è ontologicamente diretta a manifestare la

261 Infatti – come si vedrà in seguito - i membri di questa assemblea sono revocabili dai governi dei *Laender* (cui spetta la nomina), devono votare in modo unitario, non fruiscono della disciplina dell'immunità parlamentare e del diritto all'indennità ed il loro *status* è incompatibile (a differenza dei membri del *Bundestag*) con l'assunzione di cariche nel governo federale.

262 Il *Bundestag* è composto da 614 deputati (ma il numero può variare da un'elezione all'altra), eletti con un sistema misto: per metà in collegi uninominali con il sistema maggioritario ad un turno (c.d. *plurality* o *first past the post*) e per l'altra metà con il sistema proporzionale con voto bloccato di lista in un ambito territoriale coincidente con il territorio dei *Laender* (si fa riferimento al c.d. metodo del quoziente). In

natura istituzionale di Parlamento federale, in quanto esprime la rappresentanza popolare e politica della Repubblica tedesca, mentre il *Bundesrat* (o Consiglio federale) è la camera che rappresenta i *Laender* all'interno della federazione²⁶³. Infatti, ai sensi dell'art. 50 della Legge fondamentale, il *Bundesrat* è l'organo attraverso il quale i *Laender* partecipano al potere legislativo e all'amministrazione dello Stato federale e si occupano di questioni relative all'Unione Europea.

Complessivamente, la camera alta in Germania svolge tre funzioni fondamentali: rappresenta gli interessi dei *Laender* nei confronti del potere federale; mette a disposizione della federazione l'esperienza politico-amministrativa delle classi politiche dei *Laender* e partecipa alla conduzione della federazione nell'insieme delle sue componenti federate²⁶⁴. In tal senso, delinea il prototipo di camera delle regioni.

La camera alta tedesca ha una composizione contenuta, contemplando al suo interno solo 69 membri, che non sono eletti a suffragio universale diretto, ma sono delegati dai governi delle regioni. Si configura quale organo perenne o permanente e svolge la sua attività in modo continuativo senza che questa sia organizzata in periodi di legislatura. La sua composizione è infatti determinata dalle elezioni regionali (e dai conseguenti governi locali) che si svolgono nei vari *Laender* e, poiché la scadenza temporale delle elezioni regionali è diversa da stato a stato, i membri del *Bundesrat* vengono rinnovati a rotazione, ogni volta che in un *Land* si tengono elezioni regionali²⁶⁵.

sostanza, ogni elettore ha a disposizione due voti: con il primo voto sceglie un candidato della propria circoscrizione (sistema maggioritario), con il secondo voto sceglie un partito e con ciò decide sull'assegnazione dei seggi parlamentari ai singoli partiti (sistema proporzionale). Entrano nel *Bundestag* solo i partiti che hanno ottenuto il 5% dei voti o che abbiano eletto almeno tre deputati nei collegi maggioritari. La durata della legislatura del *Bundestag* è di quattro anni.

²⁶³ La seconda camera tedesca ha sempre avuto un ruolo di primario rilievo nel funzionamento delle istituzioni politiche, già a partire dalla Costituzione del 1871, in base alla quale il Consiglio federale (*Reichsrat*) - che riuniva i 58 rappresentanti delle entità statali - esercitava tra l'altro anche un diritto di veto sulle deliberazioni votate dall'altra camera (*Reichstag*), dove invece sedevano i rappresentanti del popolo tedesco. Nella costituzione di Weimar del 1919 le funzioni del Consiglio federale furono depotenziate, tanto da escludere l'iniziativa legislativa e conservare solo un potere di veto sospensivo (superabile con la maggioranza dei due terzi) sui provvedimenti adottati dalla camera bassa. Nella Legge fondamentale di Bonn del 1949 il *Bundesrat* assume la veste di organo federativo di partecipazione dei *Laender* che, nel suo ruolo di contrappeso al *Bundestag* ed al governo federale, collabora alla politica federale. Cfr. Antonucci C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il politico*, Milano, n. 3/1997, pag. 371 e ss.

²⁶⁴ Cfr. Violini L., *Bundesrat e camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1989, pag. 39; Pezzini B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Giuffrè, Milano, 1990.

²⁶⁵ Al numero di delegati di ogni *Land* corrisponde il numero di voti che questo può esprimere in sede parlamentare. Tutti i voti di un singolo *Land* devono essere concordi, pertanto non è possibile che i rappresentanti di uno stesso *Land* esprimano voti tra loro contrastanti. Durante le votazioni al *Bundesrat* i voti di ciascun *Land* vengono espressi da un solo delegato per *Land*, in tal modo non è necessario che

Il *Bundesrat* è quindi composto dai delegati dei governi dei vari *Laender*. Ai sensi dell'art. 51 della Legge Fondamentale, siedono nel *Bundesrat* i membri dei governi di ogni singolo *Land*. Ogni *Land* è rappresentato nel *Bundesrat* da un numero di delegati determinato sulla base del numero dei suoi abitanti. Ogni *Land* può avere da un minimo di 3 ad un massimo di 6 delegati per un totale di 69 delegati che compongono il *Bundesrat*²⁶⁶.

Le funzioni della camera alta si esplicano esclusivamente in ambito federale, pertanto i suoi provvedimenti dispiegano efficacia all'interno dell'ordinamento federale e non direttamente negli ordinamenti dei vari *Laender*.

Il *Bundesrat* non si occupa dunque di questioni che appartengono alla competenza dei singoli *Laender* e non svolge neppure un ruolo di coordinamento, qualora questioni appartenenti alla competenza di più *Laender* richiedano soluzioni comuni. Una tale funzione di coordinamento spetta infatti ad apposite Conferenze a cui partecipano i ministri competenti dei vari *Laender*, e non al *Bundesrat*, che esercita le proprie prerogative solo sul piano federale e non statale.

All'interno del sistema federale tedesco il *Bundesrat* ricopre un ruolo strategico nella ripartizione della sovranità tra lo Stato centrale e gli Stati membri poiché è per il suo tramite che i *Laender* possono tutelare i propri interessi e contribuire al processo legislativo e all'amministrazione a livello federale mediante le proprie esperienze politiche ed amministrative. In questi termini, il *Bundesrat* – consentendo l'apporto delle periferie nel processo decisionale centrale - esplica una funzione istituzionale insostituibile, e per tale via condivide con gli altri organi costituzionali federali la responsabilità della politica generale dell'intera Federazione.

Occorre rilevare che nell'ordinamento costituzionale tedesco il *Bundesrat* - organo costituzionale legislativo, annoverato tra i cinque organi costituzionali federali, accanto

siano fisicamente presenti tutti i delegati di ogni *Land*. Questo consente che nel *Bundesrat* venga espressa la volontà dei singoli *Laender* e non dei singoli delegati. La decisione da assumere in sede di votazione spetta dunque ai singoli governi dei *Laender*. Nelle votazioni al *Bundesrat* non è possibile astenersi. I provvedimenti sono approvati con la maggioranza assoluta dei voti possibili (quindi almeno 35) e dei voti espressi. In questo modo, l'astensione o un voto non valido vengono automaticamente considerati come voti che respingono il provvedimento in votazione. Le votazioni avvengono per alzata di mano. Generalmente si tiene conto esclusivamente dei voti favorevoli sui quali viene calcolato il raggiungimento della maggioranza dei voti possibili. In occasione di particolari votazioni, come nel caso di leggi di riforma costituzionale, i *Laender* vengono chiamati in ordine alfabetico ad esprimere ciascuno i propri voti. Al *Bundesrat* non è previsto il voto segreto.

²⁶⁶ La ripartizione dei seggi tra i *Laender* è stata ridefinita nel 1990 in seguito alla riunificazione tedesca.

al Presidente federale, al Governo federale, al *Bundestag* e alla Corte costituzionale federale - non viene concordemente considerato quale secondo ramo del parlamento accanto al *Bundestag*. Da un lato, si ritiene che la provenienza dei suoi membri - non eletti a suffragio universale ma esponenti dei governi dei vari *Laender* – gli impedisca di rivestire il ruolo di “seconda camera” di un sistema tipicamente bicamerale. Dall’altro, si rileva che i membri del *Bundesrat* sono vincolati al mandato ricevuto dai governi dei *Laender* di cui sono parte, in violazione del generale principio del divieto di mandato imperativo per i parlamentari. La particolare posizione del *Bundesrat* è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale federale che in una sentenza del 1974 ha affermato che “secondo il dettato costituzionale il *Bundesrat* non è la seconda camera di un organo legislativo unitario, che prende parte in modo paritetico con la "prima camera" al procedimento legislativo. (BVerfGE 37, 363)”. Il *Bundesrat* non è dunque riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale quale organo dotato di un potere legislativo pieno seppur condiviso, come testimonia la consistenza del suo apporto nella procedura legislativa, che è circoscritto a settori determinati ed individuati dalla Legge fondamentale.

2.2 Le funzioni del Bundesrat.

L'art. 50 della Legge fondamentale stabilisce che il *Bundesrat* è l'organo attraverso il quale i *Laender* partecipano alla funzione legislativa e all'amministrazione dello stato centrale. Tale partecipazione alla vita della federazione non può essere pregiudicata da alcuna riforma costituzionale poiché l'art. 79 della Legge fondamentale esclude espressamente che una modifica della carta costituzionale possa intaccare tanto l'articolazione della federazione (*Bund*) in stati federali (*Laender*) quanto la partecipazione dei *Laender* alla funzione legislativa. Il *Bundesrat* non partecipa invece alla votazione della fiducia del governo federale, che spetta esclusivamente al *Bundestag*.

Sul piano della funzione legislativa in senso stretto, il *Bundesrat* interviene anzitutto nel procedimento di revisione costituzionale. Affinché una legge di riforma della legge fondamentale entri in vigore è richiesto, accanto al consenso del *Bundestag*, anche il

voto favorevole del *Bundesrat*, che deve approvare la riforma costituzionale con la maggioranza dei due terzi dei voti (cioè almeno 46 voti).

Nel processo legislativo ordinario il *Bundesrat* dispone del potere di iniziativa legislativa al pari del governo federale e del *Bundestag*. I disegni di legge del governo federale devono essere presentati prima al *Bundesrat*²⁶⁷ e corrispondentemente le proposte di legge del *Bundesrat* devono essere presentate al governo federale²⁶⁸.

Il ruolo del *Bundesrat* nel procedimento legislativo dipende però dal tipo di legge che deve essere approvata e dal settore d'intervento. La Legge fondamentale (art. 77) prevede infatti due tipi di procedimenti collegati a differenti gruppi di materie: leggi per le quali il consenso del *Bundesrat* è fondamentale per l'approvazione (c.d. leggi bicamerali ovvero a consenso necessario o *Zustimmungsgesetze*) e leggi che richiedono una mera accettazione la cui mancanza non è però idonea a far decadere un progetto di legge (c.d. leggi semplici o *Einspruchsgesetze*): quest'ultima ipotesi, che rappresenta la più frequente, evidenzia come nella maggior parte dei casi il *Bundesrat* possa opporre esclusivamente un potere di veto sospensivo sulle leggi approvate dal *Bundestag*.

La Legge fondamentale individua in modo esplicito quali sono i settori per i quali è previsto che una legge non possa essere approvata senza il necessario consenso del *Bundesrat*. Si tratta di circa una quarantina di settori che riguardano in modo particolare gli interessi dei *Laender*, soprattutto in materia finanziaria e amministrativa. Generalmente, il *Bundesrat* ha a disposizione tre settimane per esaminare un progetto di legge e votarlo. Il progetto viene approvato con la maggioranza assoluta dei voti. Qualora non venga raggiunta la maggioranza, il *Bundesrat* può richiedere che lo stesso sia esaminato da una commissione di mediazione (c.d. *Vermittlungsausschuss*) formata

²⁶⁷ Tutti i disegni di legge del governo federale devono essere trasmessi al *Bundesrat* che, entro 6 settimane (ma il termine può essere ridotto a 3 settimane nei casi di urgenza ovvero prorogato fino a 9 settimane, su richiesta del *Bundesrat*), esprime il proprio parere: si tratta di pareri molto articolati che permettono al *Bundestag* ed al governo federale di acquisire il punto di vista dei *Laender*, che sono in definitiva gli organi deputati a dare attuazione, attraverso le proprie strutture amministrative, alle leggi. Di questa forma di intervento il *Bundesrat* si avvale regolarmente, essendo l'iniziativa governativa di regola più rilevante e con maggior possibilità di successo. In tal senso, cfr Ganniti L., *Repubblica federale di Germania*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati uniti d'America*, op. cit., pag 146 e ss.

²⁶⁸ Le proposte legislative del *Bundesrat* devono essere trasmesse prima al governo federale, che prende posizione, e solo in un secondo momento vengono comunicate al *Bundestag*, che può non iscriverle all'ordine del giorno e può anche respingerle, senza che, in quest'ultimo caso, il *Bundesrat* possa convocare la commissione di conciliazione. Pur non essendo previste limitazione all'iniziativa legislativa del *Bundesrat*, la sua incidenza complessiva è piuttosto limitata, sia per il non elevato tasso di approvazione legislativa dei progetti di legge del *Bundesrat*, sia per l'indisponibilità di strumenti di influenza sul corso del procedimento legislativo.

da membri di entrambe le camere, il cui obiettivo è di raggiungere una posizione di compromesso, redigendo un testo su cui entrambe le camere sono chiamate a pronunciarsi²⁶⁹. Se, nonostante l'intervento della commissione di mediazione il progetto di legge non raggiunge il consenso a maggioranza del *Bundesrat*, decade. In questo caso, il *Bundesrat* opera come un vero e proprio secondo ramo del parlamento, poiché può esercitare un diritto di veto non meramente sospensivo nei confronti dei progetti di legge che gli vengono sottoposti, tanto che la sua deliberazione ha efficacia costitutiva dell'atto legislativo, che altrimenti non può perfezionarsi.

In tutti i casi in cui il consenso non è necessario, il *Bundesrat* può esprimere a maggioranza un parere negativo su una legge approvata dal *Bundestag*. Tale parere può sempre essere superato dal *Bundestag* con una maggioranza analoga a quella con cui il *Bundesrat* ha votato il parere. Pertanto, pareri negativi del *Bundesrat* votati a maggioranza assoluta potranno essere ribaltati con un voto a maggioranza assoluta del *Bundestag*, così come un parere del *Bundesrat* votato con una maggioranza dei due terzi potrà essere modificato solo con un'analoga maggioranza nel *Bundestag*. Fermo restando il ricorso alla commissione di conciliazione per giungere ad un testo di legge concordato su cui le camere devono nuovamente esprimersi, un progetto di legge potrà dunque essere respinto qualora un parere negativo votato con maggioranza (semplice o dei due terzi) dal *Bundesrat* non riesca ad essere riformato e superato con la stessa maggioranza nel *Bundestag*²⁷⁰.

269 Le commissioni sono organi del *Bundesrat* in cui viene svolta l'attività preparatoria per i provvedimenti che devono poi essere presentati al *Bundesrat* riunito in seduta plenaria. Le commissioni sono organizzate per materia di competenza e infatti in ogni commissione siedono i ministri dei *Laender* competenti per una specifica materia (i quali possono altresì essere rappresentati da funzionari dei *Laender*). In commissione ogni *Land* può esprimere un solo voto e pertanto i rapporti di forza nelle commissioni sono diversi da quelli che si realizzano nella seduta plenaria del *Bundesrat*. Le commissioni per gli affari esteri e la commissione per la difesa vengono definite "commissioni politiche" e sono di regola composte dai primi ministri dei *Laender*. Una particolare commissione di mediazione (c.d. *Vermittlungsausschuss*), composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* in egual numero – come sopra riferito - ha il compito di risolvere i contrasti che sorgano in merito ad un progetto di legge tra il *Bundestag* e il *Bundesrat*.

270 In conseguenza della distinzione tra leggi che richiedono la necessaria approvazione del *Bundesrat* e leggi che richiedono solo un parere non immediatamente vincolante e sulla base del principio stabilito dalla Corte Costituzionale federale per il quale la presenza di una norma che richiede l'approvazione necessaria del *Bundesrat* fa sì che tale approvazione si estenda all'intera proposta di legge, è possibile che un progetto di legge venga diviso in due parti distinte, una richiedente l'approvazione necessaria del *Bundesrat* e una che richiede solo il parere non immediatamente vincolante. In questo modo si originano due diversi progetti di legge, che seguono ciascuno il proprio iter legislativo e daranno vita a due leggi distinte. Questa procedura aumenta le competenze legislative del *Bundesrat* fino ad oltre la metà delle leggi federali, se si considera altresì il già complessivamente elevato numero delle materie per le quali la Legge fondamentale prescrive il ricorso a leggi bicamerali (tra le quali si collocano le leggi di modifica

L'art. 50, comma 2, della Legge fondamentale stabilisce che i *Laender* partecipano attraverso il *Bundesrat* alla trattazione di questioni che riguardano l'Unione Europea. Il *Bundesrat*, così come il *Bundestag*, ha conseguentemente un diritto ad essere immediatamente informato dal governo federale di tutte le questioni che attengono all'Unione Europea. Per la trattazione di tali questioni, il *Bundesrat* può convocare una speciale commissione, alla quale ogni *Land* partecipa con un proprio delegato. I voti vengono ripartiti secondo i medesimi criteri che valgono per l'assemblea plenaria (diversamente da quanto avviene nelle altre commissioni). I provvedimenti adottati dalla commissione speciale per le questioni europee valgono come decisioni dell'intero *Bundesrat*.

Parimenti, regolamenti e norme amministrative possono richiedere la necessaria approvazione del *Bundesrat* quando sono diretti agli apparati amministrativi ed incidono sulle competenze e le prerogative dei singoli *Laender*. Il *Bundesrat*, in quanto tale, non partecipa all'elezione del Presidente federale (sebbene, i membri del *Bundesrat* presiedano alla cerimonia di insediamento del nuovo Presidente federale), mentre provvede ad eleggere direttamente con la maggioranza dei due terzi la metà dei giudici della Corte costituzionale federale.

2.3 Il ruolo del Bundesrat nel sistema federale tedesco e le modifiche costituzionali.

Il *Bundesrat* svolge nell'equilibrio federale dell'assetto tedesco una funzione di sostanziale contrappeso rispetto al *Bundestag* ed al Governo federale, ma opera altresì quale elemento di raccordo tra Stato centrale e *Laender*. Il diretto collegamento rintracciato tra la struttura federale della Repubblica tedesca ed il *Bundesrat*, quale organo di valorizzazione degli interessi dei *Laender* in seno alla gestione degli affari federali, giustifica e spiega le particolari modalità di nomina dei componenti del *Bundesrat*, non eletti dai cittadini ma designati dai governi locali tra i propri membri. I componenti del *Bundesrat* non sono pertanto immediata espressione della sovranità

del territorio dei *Laender*, le leggi di modifica della Legge fondamentale, le leggi inerenti i diritti dei *Laender* in materia finanziaria e fiscale; le leggi di disciplina dell'organizzazione degli uffici e della procedura amministrativa dei *Laender*; le leggi che incidono sui diritti e gli interessi dei *Laender* in materia amministrativa).

popolare, ma hanno con i cittadini una relazione indiretta che fa perno invece sulla responsabilità politica dei governi dei *Laender*. A differenza del *Bundestag*, il *Bundesrat* dispone quindi di una legittimazione democratica solo indiretta; inoltre, il principio della rappresentanza democratica è integrato con quello della rappresentanza federale, come dimostra la circostanza che, in conseguenza della ripartizione dei voti assegnati al *Bundesrat* dalla Legge fondamentale, ai *Laender* che hanno un minor numero di abitanti è attribuita un'influenza sulla formazione della volontà federale relativamente maggiore di quella riconosciuta ai *Laender* più grandi.

Il sistema bicamerale tedesco non può dirsi paritario, giacché il *Bundesrat*, per quanto titolare di poteri ed attribuzioni di notevole rilievo, si colloca in una posizione di sostanziale secondarietà rispetto al *Bundestag*, tanto sul piano dell'indirizzo politico (solo al *Bundestag* spetta l'elezione del Cancelliere e la votazione della mozione di sfiducia), quanto sul piano dell'attività legislativa (tutti i progetti di legge devono essere presentati al *Bundestag*; il potere di iniziativa legislativa è riconosciuto al *Bundesrat* nel suo complesso e non ai singoli componenti dell'assemblea; l'assenso del *Bundesrat* è necessario non per tutti gli atti legislativi). La citata sentenza del Tribunale costituzionale federale²⁷¹ conferma che il *Bundesrat* si configura come un organo parlamentare *sui generis* cui vengono talora affidate le funzioni tipiche di una seconda camera, ma che non si identifica del tutto quale secondo ramo paritario del Parlamento. Poiché i componenti del *Bundesrat* sono anche membri dei governi dei *Laender*, e quindi fortemente impegnati a livello locale, e poiché quasi tutte le competenze della camera alta sono sottoposte dalla Legge fondamentale al rispetto di termini di esercizio perentori e piuttosto ristretti, il *plenum* del *Bundesrat* spesso può non essere in condizione di assicurare una presenza effettiva e continua. D'altronde, gran parte del lavoro del *Bundesrat* è svolto soprattutto nel corso dell'intensa istruttoria che precede le sedute del *plenum* e che ha luogo nelle commissioni permanenti (che lavorano a porte chiuse). Le commissioni del *Bundesrat* inoltre rappresentano una privilegiata sede di raccordo tra la federazione e la burocrazia dei *Laender* in quanto – a differenza del *Bundesrat* sui cui banchi possono sedere solo membri degli esecutivi dei *Laender* – ai lavori delle commissioni possono intervenire e prendere parte anche funzionari delle amministrazioni regionali.

²⁷¹ Cfr. *BVerfGE* 37, 363 del 1974.

Ad un esame complessivo, il *Bundesrat* pare godere di un'alta reputazione cui si accompagna un peso istituzionale crescente (basti pensare alle modifiche istituzionali che hanno trasferito alla federazione competenze legislative prima assegnate ai *Laender*). Alla riduzione di attribuzioni subita dai *Laender* ha fatto nel tempo riscontro un aumento del ruolo e delle competenze del *Bundesrat* sia perché la regolamentazione dei compiti comuni è stata affidata a leggi federali approvate dal *Bundesrat*, sia perché quasi tutte le materie passate dalla competenza legislativa dei *Laender* a quella della federazione devono essere disciplinate attraverso una legge bicamerale.

Alla crescita del peso istituzionale del *Bundesrat* è corrisposta peraltro una riduzione della funzione legislativa dei *Laender*, segnatamente un minore coinvolgimento nel dibattito politico a livello locale e federale, tanto da far apparire le elezioni regionali come mere elezioni indirette dei membri della camera alta. Ciò spiega la rivendicazione di maggiore spazio e potere espressa negli ultimi anni dai *Laender* che ha condotto a proposte di rafforzamento del *Bundesrat* (che si concretizzano, ad esempio, nella richiesta di aumentare i termini previsti per il parere della camera alta sui disegni di legge governativi o in quella di estendere il parere preventivo del *Bundesrat* alle proposte di legge di iniziativa parlamentare), così da consentire ai governi locali di dispiegare la propria influenza sulle questioni trattate dal *Bundesrat*.

Occorre tuttavia dare atto anche delle problematiche che da qualche tempo sono state rilevate e che hanno animato il dibattito istituzionale investendo direttamente la camera alta tedesca. Infatti, nella Repubblica federale tedesca si è registrata una crescita di conflittualità politica all'interno del sistema costituzionale proprio in relazione al *Bundesrat*, il quale è sembrato trasformarsi da organo federativo di partecipazione dei *Laender* in strumento dell'opposizione parlamentare, al fine di impedire l'azione di governo determinata sull'asse maggioranza parlamentare-esecutivo. In particolare, si è verificato con una certa frequenza che, in presenza di maggioranze politiche diverse nel *Bundestag* e nel *Bundesrat*, quest'ultimo, bloccando le leggi approvate dalla Dieta federale, sia venuto surrettiziamente ad assumere il ruolo di "un'efficace opposizione di rango inferiore"²⁷², con evidenti costi non solo per la governabilità (limitata dal potere

272 In tal senso, Meyer H., *Il compromesso tra Federazione e Laender sulla riforma del federalismo tedesco*, in *Atti del convegno tenuto presso l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, 14.06.2006, in www.issirfa.cnr.it. Secondo l'autore, sono soprattutto i capi di governo dei *Laender* a usare il *Bundesrat* come palcoscenico politico, senza però

d'interdizione del *Bundesrat*), ma anche per la democrazia, in quanto la camera politica si è trovata a dover rispondere al corpo elettorale di decisioni di cui non aveva per intero il controllo²⁷³. Il problema è che il *Bundesrat*, nell'esercizio concreto delle sue funzioni, opera soltanto come contrappeso al *Bundestag* e al governo federale, ma non anche come organo che collabora efficacemente (e non solo nominalmente) alla politica federale. Tale criticità comunque non viene imputata alla composizione, alla natura ed alla funzione costituzionale svolta dal *Bundesrat*, ma alla crisi del modello cooperativo dovuta ai profondi mutamenti sociali strutturalmente indotti - oltre che da fattori locali o nazionali - anche da fattori esterni, come la globalizzazione²⁷⁴.

Pur tuttavia, si spiega in quest'ottica la centralità che, nell'economia della riforma della Costituzione tedesca del 2006²⁷⁵, hanno assunto il ridimensionamento del ruolo del

essere responsabili nei confronti del popolo federale. Sono loro gli unici beneficiari del sistema attuale. Quando nella Dieta federale e nel *Bundesrat* si sono formate maggioranze politiche di colore diverso, il *Bundesrat* è stato usato da entrambi i grandi raggruppamenti politici per esercitare un'opposizione di rango inferiore, ma non meno efficace. In realtà, il gioco di interdizione del *Bundesrat* nei confronti dell'attività legislativa federale è stato sorretto e legittimato dagli elettori che hanno consapevolmente esercitato la critica alla maggioranza parlamentare del *Bundestag* anche attraverso la formazione di governi statali di segno contrario a quello federale. La trasformazione di fatto del *Bundesrat* da camera di garanzia in camera politica è stato il prezzo che ha dovuto pagare la Federazione per poter estendere sempre più le proprie competenze legislative (attraverso ben diciannove modifiche costituzionali). In sintesi, queste trasformazioni evidenziano con la massima chiarezza l'adattamento del federalismo e dei suoi principali istituti costituzionali alla logica dei partiti.

273 Cfr. D'Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 194 e ss.

274 Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pag. 75 e ss.

275 Una delle fattispecie che più avevano dato origine alla denunciata ipertrofia delle leggi bicamerali perfette, con l'intervento necessario ed insuperabile del *Bundesrat*, era quella delle leggi federali di disciplina dell'organizzazione degli uffici e della procedura amministrativa dei *Laender*, che spetta normalmente ai *Laender* stessi quando si tratta di dare esecuzione a leggi federali nelle materie di loro competenza. La riforma (art. 84 GG) consente ancora al *Bund* di intervenire con propria legge, ma elimina la necessità dell'approvazione del *Bundesrat* (e quindi della procedura bicamerale) e legittima i *Laender* a legiferare in deroga. Le eventuali norme federali che dovessero succedere all'intervento in deroga dei *Laender*, entrerebbero in vigore nei *Laender* che hanno già legiferato "in deroga" solo sei mesi dopo la promulgazione: questa *vacatio* è prevista dalla riforma verosimilmente per consentire al *Land* di valutare l'opportunità o meno di un ulteriore intervento normativo senza la pressione dell'efficacia immediata della legge federale. E' possibile la fissazione di un periodo inferiore ai sei mesi, ma fa ritornare la necessità dell'approvazione del *Bundesrat*. Le modifiche apportate, dunque, appaiono connotate da un intento compensativo: da una parte, si consente l'intervento del legislatore federale in un ambito proprio dei *Laender* senza più passare per l'approvazione del *Bundesrat*, dall'altra viene introdotta la possibilità per i *Laender* di derogare alla disciplina federale. In caso di divergenza tra la legislazione federale e quella dei *Laender* la riforma prevede la prevalenza della normativa adottata per ultima. Questa disciplina - la *vacatio* di sei mesi e l'efficacia dell'ultima normativa - è la stessa prevista per le ex-materie di legislazione-quadro. La normativa "regionale" in deroga può essere esclusa dalla legislazione federale solo quando si presenti la necessità di una normativa unitaria a livello federale; in questo caso, tuttavia, ritorna la necessità che la legge federale sia approvata dal *Bundesrat*. Se, dunque, l'intervento normativo federale è del tipo "forte" (sussiste "una particolare esigenza di una disciplina unitaria a livello federale"), i *Laender* non possono derogarvi, ma la legge federale richiede l'assenso del *Bundesrat*. Se invece la

Bundesrat ed il drastico abbattimento del numero delle leggi federali che ne richiedono il necessario assenso²⁷⁶. L'interesse della vicenda si lega alla constatazione del rilevante ruolo politico-partitico giocato proprio dalla seconda camera, strutturalmente più distante dalla fisionomia di una camera politica, tanto da portare alla ribalta la tesi (considerata minoritaria) di coloro che vi hanno sempre rintracciato la natura di autentica istituzione parlamentare.

In particolare, il legislatore costituzionale del 2006, ricercando una maggiore semplificazione e linearità del processo di decisione politica e legislativa, ha voluto, da un lato, rafforzare e soddisfare l'esigenza della Federazione di affermare il proprio indirizzo politico di maggioranza, dall'altro ha riconosciuto maggiori poteri ai *Laender*. Si spiega allora perché il bicameralismo tedesco sia stato riformato nel procedimento legislativo, ma non nella struttura degli organi, rimasta inalterata. Tra gli obiettivi dichiarati della riforma risulta di primario rilievo l'intento di intervenire nei rapporti tra le due Camere e superare i poteri di veto esistenti mediante la rideterminazione delle leggi federali che necessitano dell'approvazione della camera alta²⁷⁷ (operando in particolare sulle leggi "bicamerali perfette"), così da giungere ad una riduzione dell'intervento legislativo del *Bundesrat*, percepito in più di una fase politica della

disciplina unitaria è del tipo "debole" (non sussistono "particolari esigenze"), non è necessario l'assenso del *Bundesrat* per l'approvazione di tale normativa federale, ed i *Laender* possono derogarvi. È dunque evidente l'intento del riformatore: la modifica in esame mira a ridurre i casi di intreccio legislativo tra *Bundestag* e *Bundesrat*. Se la Federazione è autorizzata a intervenire sull'esecuzione delle leggi federali con proprie leggi, che non necessitano più dell'intervento della seconda camera, dal canto loro i *Laender* possono decidere di derogare a quanto stabilito dalla Federazione. L'intervento del *Bundesrat* viene così sensibilmente ridotto. Cfr. Bifulco R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in "Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione", 26 febbraio 2007 in www.astrid-online.it; cfr. Marcelli F., Micelli C., *La riforma costituzionale tedesca*, in www.issirfa.cnr.it, 22 luglio 2006.

276 Il numero di leggi bicamerali è stato praticamente dimezzato, essendo passato – secondo le stime più accreditate – dal 60% al 35-40% del totale delle leggi federali.

277 Gli altri obiettivi che la riforma è diretta a conseguire attengono ai seguenti profili: 1) nei rapporti tra le due Camere mira a superare i poteri di veto esistenti mediante la rideterminazione delle leggi federali che necessitano dell'approvazione del *Bundesrat* (c.d. leggi bicamerali); 2) nei rapporti tra *Bund* e *Laender* mira a pervenire ad un'attribuzione più precisa delle rispettive competenze legislative, abrogando tra l'altro la "legislazione quadro", e a riaffermare il ruolo della Corte costituzionale nella supervisione dell'intervento legislativo del *Bund* nei confronti dei *Laender*; 3) nei rapporti finanziari tende a ridurre i finanziamenti misti e stabilire nuovi requisiti per la concessione degli aiuti finanziari del *Bund*, con la conferma degli accordi derivanti dal Patto di solidarietà II del 2005 per i nuovi *Laender*, corresponsabilizzati nel raggiungimento degli obiettivi finanziari della Federazione nei confronti dell'Unione europea; 4) aggiorna infine il testo costituzionale inserendovi quanto ritenuto ormai maturo, come l'affermazione di Berlino capitale.

Germania come un potere di veto nei confronti di parti importanti dell'attuazione del programma del Governo federale.

3.1 Il modello spagnolo e l'ispirazione regionale del Senato.

La Spagna è una monarchia parlamentare dotata di un Parlamento bicamerale²⁷⁸ articolato in Congresso dei deputati²⁷⁹ e Senato. Nel disegno del Costituente del 1978, il bicameralismo spagnolo discendeva dal riconoscimento costituzionale del diritto all'autonomia delle nazionalità che formano la Spagna, e dunque dalla scelta di qualificare il Senato come camera di rappresentanza territoriale diretta al pieno riconoscimento e coordinamento del pluralismo locale. Tuttavia, tale disegno costituzionale non ha trovato un'adeguata realizzazione ed il Senato si è configurato, sia per il sistema elettorale che solo parzialmente consente un'emersione del suo carattere di camera regionale, sia per le competenze ad esso devolute, quale “camera di

²⁷⁸ Nella storia costituzionale spagnola il monocameralismo costituisce un'eccezione. Soltanto due Costituzioni hanno adottato un sistema monocamerale: la Costituzione di Cadice del 1812, da un lato, e la Costituzione della Seconda Repubblica del 1831, dall'altro. Cfr. Flaquer Montequi R., *La representaciòn en la Espugna constitucional: unicameralismo y bicameralismo*, in Direcciòn de Estudios y Documentaciòn, Servicio de Publicaciones, Secreteria General del Senado (a cura di), *El Senado en la Historia*, Madrid, 1995.

²⁷⁹ Il Congresso si compone di 350 membri, tutti eletti a suffragio universale diretto (la Costituzione si limita ad indicare in 300 e 400 rispettivamente i limiti minimo e massimo dei suoi componenti). La circoscrizione elettorale è rappresentata dalla Provincia. Il territorio continentale è ripartito, anche a fini amministrativi, in 47 province; vi sono inoltre tre province insulari (due per le Isole Canarie ed una per le Baleari) ed infine le due enclave in territorio marocchino (Ceuta e Melilla) ciascuna delle quali costituisce una circoscrizione. In tutto vi sono dunque 50 circoscrizioni, oltre i territori delle enclave: queste ultime eleggono un solo rappresentante, mentre tutte le altre circoscrizioni eleggono da un minimo di 2 ad un massimo di 35 seggi (Madrid). L'ampiezza media è di 7 seggi e quasi i 3/4 dei deputati sono eletti in circoscrizioni con meno di dieci seggi. La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni riflette solo con approssimazione la consistenza demografica delle province, essendo particolarmente elevata la quota di seggi attribuita in applicazione del criterio della rappresentanza territoriale. In pratica, le aree urbane sono fortemente sottorappresentate rispetto a quelle rurali. Il Congresso è eletto secondo la formula proporzionale con metodo d'Hondt, a scrutinio di lista bloccata; le liste di candidati sono ammesse al riparto dei seggi se raggiungono almeno il 3% dei voti validi nell'ambito della circoscrizione. Non è ammesso il recupero dei resti al di fuori dell'ambito delle singole circoscrizioni. Il sistema elettorale spagnolo tende a produrre una drastica semplificazione del sistema dei partiti e un sensibile rafforzamento delle maggioranze parlamentari. E' di fatto ritenuto tra i sistemi elettorali proporzionali quello con i più rilevanti effetti maggioritari: tra i partiti con consenso uniforme sul territorio nazionale, vengono avvantaggiati i partiti maggiori mentre sono danneggiati i partiti più piccoli. Diversi sono gli effetti per i partiti regionalisti, che risultano anzi in alcuni casi sovra-rappresentati. In conclusione, il sistema elettorale è pensato per realizzare due obiettivi: un elevato grado di bipartitismo complessivo ed una buona rappresentanza dei partiti regionali, disincentivando invece la presenza di partiti nazionali minori. Attualmente, vi sono solo tre partiti nazionali (Pp, Psoe, postcomunisti di Izquierda Unida) e alcuni partiti regionali rilevanti (Convergència i Unió de Catalunya-Ciu, Partido Nacionalista Vasco-Pnv, Coalición Canaria-Cc e Esquerra Republicana de Catalunya-Erc). Cfr. Ceccanti S. (a cura di), *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in www.astrid-online.it, 2006.

riflessione” o “di seconda lettura” ispirata ad una concezione tradizionale sul ruolo della camera alta.

Il Senato spagnolo è composto da 259 membri, di cui 201 sono eletti a suffragio universale diretto nella misura di 4 senatori in ogni provincia peninsulare, tre senatori nelle grandi isole (Mallorca, Gran Canaria e Tenerife), uno nelle isole più piccole (Menorca, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Lanzarote, Hierro, Gomera, La Palma), nonché due ciascuno per le enclave di Ceuta e Melilla²⁸⁰.

Ai senatori designati a seguito della tornata elettorale si aggiunge un'ulteriore quota individuata con elezioni di secondo grado dalle Assemblee Autonome. Infatti il territorio nazionale è ripartito in 17 Comunità Autonome, tendenzialmente assimilabili alle regioni, alcune delle quali – la Catalogna, i Paesi Baschi, la Galizia, l'Andalusia – sono dotate di uno speciale statuto di autonomia. Le Comunità Autonome rappresentano quindi ciascuna una circoscrizione elettorale supplementare per l'elezione di secondo grado degli altri 51 senatori che sono designati dalle Assemblee autonome. Ogni comunità autonoma designa almeno un senatore, più un altro per ogni milione di abitanti; i senatori devono essere designati in modo proporzionale ai gruppi politici delle assemblee legislative autonome (l'Andalusia ha 8 senatori, la Catalogna 7, Madrid 6)²⁸¹.

Si utilizza quindi un sistema misto di rappresentanza: la maggior parte dei senatori viene eletta direttamente non “dalle” province, ma “nelle” province, nei territori insulari e dalle popolazioni di Ceuta e Melilla: in sostanza, al pari della regione in Italia, la Provincia in Spagna costituisce anche una circoscrizione elettorale. Tuttavia, a differenza dell'Italia, è prevista anche la designazione da parte delle comunità

²⁸⁰ Come per il Congresso, anche per il Senato le 50 province amministrative e le 2 enclave costituiscono altrettante circoscrizioni elettorali, cui vanno aggiunte le 17 circoscrizioni elettorali supplementari (coincidenti con le 17 Comunità autonome in cui è ripartito il territorio nazionale) per le elezioni di secondo grado.

²⁸¹ Per quanto riguarda la componente eletta a suffragio universale diretto, l'elettore è chiamato ad esprimersi su una lista unica, formata dai rappresentanti delle varie formazioni politiche, con voto limitato. Infatti, ciascun elettore può esprimere solo 3 preferenze sul totale dei quattro seggi da assegnare nella circoscrizione, mentre nelle 3 isole in cui vengono eletti 3 senatori, gli elettori possono esprimere solo 2 preferenze, e infine nelle isole minori e nelle enclave possono indicare un solo candidato. Risultano eletti i candidati della lista che ha riportato il maggior numero di voti. Il sistema è congegnato in modo tale da assicurare, in linea di massima, la possibilità di attribuire almeno un seggio ad una minoranza, a prescindere dal numero ottenuto dai candidati delle formazioni maggioritarie, aderendo così al principio costituzionale di garantire criteri di rappresentanza proporzionale, sancito espressamente per il solo Congresso. Cfr. Castellà Andreu J.M., *The Spanish Senate after 28 years of Constitutional experience. Proposado for reform*, in Luther J., Passaglia P., Tarchi R. (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, 2006, pag. 859 e ss.

autonomiche di un senatore per ciascuna di esse ed un altro in più per ogni milione di abitanti dei rispettivi territori²⁸². Tra tutti solo i *senadores comunitarios*, designati con modalità fissate in modo autonomo dagli Statuti di ciascuna comunità, sono espressione di una rappresentanza territoriale.

3.2 La debolezza funzionale della camera alta in Spagna.

Nell'ordinamento spagnolo il Senato è posto in una posizione di evidente subalternità rispetto al Congresso dei deputati, delineando un modello di bicameralismo imperfetto che si connota come asimmetrico e diseguale: è asimmetrico, in quanto vi sono funzioni che sono attribuite ad una sola delle due camere (principalmente, tutte le competenze relative al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo sono deferite al solo Congresso) ed è diseguale perché dalle norme costituzionali si evince una generale preminenza del Congresso sul Senato nel procedimento legislativo.

Il Senato infatti non partecipa a molte delle attività istituzionali del Parlamento: in particolare, è estraneo non solo alle procedure di formazione e di conferimento della fiducia al Governo, ma anche alla messa in stato d'accusa del Presidente e degli altri membri del Governo, così come non è titolare del potere di autorizzazione all'indizione di referendum, né del potere di conversione dei decreti-legge.

Nel procedimento legislativo ordinario poi il Senato ha un ruolo secondario, concorrendo solo in via eventuale e con poteri ristretti alla redazione delle leggi.

La legge infatti si presenta come un atto del Congresso al quale il Senato può proporre emendamenti o porre il suo veto, senza però poterne impedire l'approvazione, in quanto il Congresso, con la sola maggioranza semplice, è sempre in grado di superare la

282 La Costituzione spagnola stabilisce che tale designazione spetta all'Assemblea legislativa o, in mancanza di essa, all'organo collegiale supremo della Comunità autonoma, secondo quanto disposto dagli statuti, che assicurano comunque un'adeguata rappresentanza territoriale proporzionale.

deliberazione del Senato²⁸³ (assunta invece a maggioranza qualificata), rimuovendone il veto o respingendone gli emendamenti²⁸⁴.

La prassi costituzionale conferma la scarsa rilevanza dell'istituto del veto senatoriale; soltanto nel dicembre 2004, per la prima volta nella storia della Costituzione spagnola, il Senato ha utilizzato il suo potere di veto e da allora si sono riscontrati altri casi a distanza di pochi mesi, ma si è trattato di tentativi che si spiegano per motivi politici alla luce dell'orientamento dei senatori avverso alla maggioranza del Congresso che sosteneva il Governo e che non hanno prodotto conseguenze giuridiche, essendo state superate dalla ratifica del testo da parte della camera bassa. E' evidente, dunque, la differenza con il veto del *Bundesrat* tedesco che invece dispiega un'effettiva incidenza anche nei confronti di quelle leggi che non necessitano del suo assenso. Ancora più manifesta è la differenza con il Senato italiano che, nell'ambito di un bicameralismo paritario e perfetto, ha una posizione costituzionale ben delineata e di grande rilievo sia nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo sia nella formazione delle leggi e nel procedimento di revisione costituzionale.

Una posizione paritaria è invece assicurata al Senato spagnolo nella procedura di revisione costituzionale c.d. di grande rilievo, relativa cioè alla riforma dell'intero testo costituzionale ovvero delle norme sui diritti fondamentali e sulle libertà pubbliche nonché della disciplina della Corona: si tratta di una procedura speciale in cui il Congresso ed il Senato devono approvare la modifica con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna camera, e successivamente le stesse sono sciolte; il nuovo Parlamento, poi dovrà approvare, sempre a maggioranza dei due terzi di ciascun ramo, il testo della riforma che infine verrà sottoposta a referendum popolare (art. 168).

²⁸³ Per l'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche – cioè le leggi sulla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, le leggi che approvano gli Statuti autonomistici ed il regime elettorale generale, nonché le altre previste dalla Costituzione – il suggello definitivo spetta al Congresso, che delibera a maggioranza assoluta in una votazione finale sull'intero progetto (art. 81, comma 2). Quindi, è solo il Congresso con la sua votazione finale ad assicurare ad un testo legislativo la forza di legge organica. Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia*, op. cit., pag. 85.

²⁸⁴ Dopo l'approvazione di un progetto di legge ordinaria da parte del Congresso, il testo viene sottoposto alla deliberazione del Senato che, entro 2 mesi, può a maggioranza assoluta porvi il suo veto o emendarlo, con un messaggio motivato. Il Congresso può superare l'opposizione con una deliberazione votata a maggioranza assoluta o anche, dopo il decorso di ulteriori due mesi dall'interposizione del veto, a maggioranza semplice, così come può rigettare gli emendamenti proposti dalla camera alta, deliberando anche in questo caso a maggioranza semplice. Cfr. Giannusso V., *Spagna*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, op. cit., pag. 170 e ss.

Avvalendosi degli stessi poteri del Congresso, il Senato spagnolo può altresì proporre ricorso di incostituzionalità dinanzi al Tribunale costituzionale e gode della piena potestà di iniziativa legislativa e del potere di nomina dei giudici del Tribunale costituzionale e dei componenti del Consiglio generale del potere giudiziario.

Nelle altre ipotesi di revisione delle norme costituzionali - al di fuori degli interventi di grande rilievo sopra indicati (e parimenti nella procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) - riemerge la prevalenza del Congresso che però viene stemperata, consentendo al Senato di esercitare un ruolo seppur non paritario, ma di importante incisività. In particolare, i progetti di revisione costituzionale devono essere approvati a maggioranza dei 3/5 di ogni camera; se non si raggiunge un'intesa, è prevista l'istituzione di una commissione paritetica formata da deputati e senatori che proporrà un testo di compromesso, la cui approvazione richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta al Senato e della maggioranza dei 2/3 al Congresso²⁸⁵. Pertanto il Senato, pur non essendo perfettamente equiparato al Congresso, esercita una notevole influenza in quanto, senza la sua approvazione a maggioranza assoluta, qualsiasi riforma costituzionale è bloccata ed il raggiungimento della sola maggioranza assoluta (piuttosto che quella dei 3/5) comporta, per il varo della modifica costituzionale, la necessità di conseguire la più onerosa maggioranza dei 2/3 al Congresso.

L'unica disposizione costituzionale che attribuisce un ruolo rilevante al Senato attiene all'esercizio della sua funzione di controllo, e segnatamente all'ipotesi di inadempimento di una comunità agli obblighi imposti dalla Costituzione o da altra legge e al caso di comportamenti della comunità gravemente lesivi dell'interesse della Spagna. In tali circostanze, il Governo può adottare le opportune misure – previa intimazione al Presidente della comunità – solo con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato (art. 155 Cost.).

3.3. Le prospettive di riforma del Senato spagnolo.

²⁸⁵ Un decimo dei componenti di ciascuna camera può chiedere, entro 15 giorni dall'approvazione, che il testo di riforma costituzionale sia sottoposto a referendum popolare per la ratifica.

Il paradigma del Senato spagnolo testimonia come non sia sufficiente proclamare che la seconda camera è la sede della rappresentanza territoriale di entità sub statali affinché questa lo diventi automaticamente²⁸⁶.

L'attuale dibattito sulla riforma del Senato spagnolo è infatti incentrato sull'opportunità – avvertita in modo pressante dalle forze politiche e dalla dottrina costituzionale – di intensificare la connotazione territoriale della camera alta, alla luce del lungo percorso “autonomistico”, inaugurato già nel 1978 e perfezionatosi successivamente con la legge organica n. 9/1992, epurandola tuttavia delle tendenze disgregatrici conseguenti a spinte localistiche esasperate e convogliandola entro i binari di una cooperazione ben organizzata tra Stato e Comunità Autonome.

La Costituzione spagnola, a differenza di altre costituzioni europee, non ha predeterminato la forma di Stato – federale o regionale – lasciando alla volontà delle popolazioni interessate la facoltà di costituirsi o meno in comunità autonome. Di fatto però, dopo l'adozione degli Statuti delle comunità c.d. storiche (Paesi Baschi, Catalogna, Galizia), nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione tutte le restanti regioni spagnole si sono rapidamente dotate di Statuti di autonomia, tanto che la Spagna ha assunto di fatto una struttura regionale. Si tratta tuttavia di un regionalismo asimmetrico in quanto, se è vero che la Costituzione incorpora elementi che favoriscono la cooperazione, l'armonia ed il carattere sociale dello Stato democratico, tuttavia contempla anche elementi asimmetrici conseguenti al riconoscimento costituzionale dei fattori differenziali attraverso i quali la stessa Costituzione distingue le nazionalità storiche e le Regioni, connotando per tale via lo Stato autonomico quale sistema più marcatamente federale con elementi differenziali²⁸⁷. In sostanza, a fronte dell'eterogeneità delle competenze previste dai diversi Statuti di autonomia, il sistema impone comunque un raccordo, come dimostrano le disposizioni secondo cui le differenze introdotte negli Statuti delle diverse Comunità autonome non possono in nessun caso implicare privilegi economici e sociali (art. 138, comma 2) e tutti i cittadini spagnoli hanno gli stessi diritti e doveri in qualunque parte del territorio dello Stato (art. 139, comma 1). Tuttavia, la convivenza del principio di uguaglianza e

²⁸⁶ Cfr. Fernandez Segado F., *La funcionalidad del Senado en cuanto camara de representacion territorial*, in *Revista vasca de administracion publica*, n. 13/1985, pag. 271 e ss.

²⁸⁷ In tal senso, Aja E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 1999, pag. 36.

del principio federale ha attraversato in più occasioni fasi di tensione aggravata da un'inadeguata applicazione del regionalismo asimmetrico. Per scongiurare conflittualità istituzionali e disuguaglianze giuridiche e sociali, che sono nei fatti conseguite alla compresenza del duplice rapporto - al contempo simmetrico e asimmetrico - tra i due livelli istituzionali (Stato e Comunità autonome), si è prospettata negli ultimi anni l'opportunità di una riforma costituzionale volta a potenziare gli strumenti atti a garantire una più efficace cooperazione tra Stato e Comunità, che da un lato stemperi le spinte localistiche e le tendenze disgregatrici che compromettono la tutela dei diritti civili e sociali, con la conseguente lesione del principio di uguaglianza, e che dall'altro promuova, accanto al graduale sviluppo dell'autonomia politica delle Comunità, la loro partecipazione alle decisioni dello Stato.

Il problema è stato registrato nell'applicazione pratica del regionalismo differenziato. In linea di principio, il sistema delineato dalla Costituzione spagnola congegnava un meccanismo di armonia istituzionale e politica tra centro e periferia, nel quale le differenze di regime giuridico tra le diverse realtà territoriali risultano irrinunciabilmente connesse al legittimo esercizio dell'autonomia. La stessa giurisprudenza costituzionale spagnola ha affermato che il principio di uguaglianza da una parte vincola tutti i pubblici poteri "nell'esercizio delle rispettive competenze" (STC 150/1990), ma al contempo non impone che tutte le Comunità "assumano le stesse competenze, né tanto meno che debbano esercitarle in modi e con contenuti e risultati identici" (STC 37/1987, STC 186/1993).

La difficoltà che si è manifestata nelle applicazioni pratiche si lega non tanto all'allocazione differenziata e asimmetrica delle competenze legislative e amministrative, quanto piuttosto al regime giuridico dell'ordinamento tributario e delle differenti risorse finanziarie destinate ai servizi pubblici essenziali nelle diverse Comunità. È questo il dato che determina i maggiori elementi di disuguaglianza materiale che minano lo Stato sociale, come emerge dai più semplici parallelismi: ad esempio, la posizione del cittadino delle Canarie rispetto al servizio pubblico della salute è peggiore di quella del cittadino della Catalogna, visto che il potere legislativo spagnolo ha assegnato maggiori risorse a quest'ultima.

Acquisito che all'origine di questa disuguaglianza materiale vi è una norma, ossia un atto di volontà politica del potere legislativo, sin dagli anni Ottanta - e dopo il

fallimento delle conferenze settoriali e della riforma del regolamento del Senato - l'esigenza di facilitare i momenti di raccordo e di cooperazione tra Stato e Comunità senza snaturare il carattere asimmetrico dello Stato autonomico si è accompagnata al dibattito sulla necessità di dar vita ad una vera Camera di rappresentanza territoriale attraverso la riforma del Senato²⁸⁸.

In tempi recenti, il tema della riforma della camera alta spagnola è stato posto al centro di una più ampia riflessione sulle prospettive dello Stato autonomico e la dottrina costituzionalistica prevalente ritiene ormai matura la scelta di riformare il Senato per affermarne con più vigore la funzione territoriale.

Sulla composizione della seconda camera sono prospettate soluzioni diverse, alcune delle quali sono favorevoli all'elezione diretta dei senatori, altre sono propense ad una composizione analoga al *Bundesrat* tedesco²⁸⁹, mentre altre ancora fanno leva sugli esponenti delle Assemblee delle Comunità, così da assicurare una rappresentanza anche alle opposizioni locali.

Circa la specializzazione funzionale del Senato, la dottrina prevalente è concorde nel conferire a tale organo il primo esame dei progetti di legge autonoma, nonché la determinazione degli aspetti fondamentali delle leggi che successivamente saranno sviluppate dai parlamenti autonomi. E' questa la strada accreditata come più efficace per ridurre la conflittualità tra lo Stato e le Comunità autonome²⁹⁰. Allo stesso modo, si ritiene opportuno che la seconda camera debba partecipare alla nomina dei membri delle principali istituzioni dello Stato (Tribunale costituzionale, Consiglio generale del potere giudiziario...).

Negli ultimi anni, il tema ha assunto una notevole rilevanza di politica costituzionale grazie all'iniziativa del Governo spagnolo che ha sottoposto al Consiglio di Stato un documento sulle linee guida di una futura riforma costituzionale, sollecitandolo ad

²⁸⁸ Già dalla metà degli anni ottanta si sottolineava come l'esistenza del Senato potesse trovare una giustificazione solo a seguito della trasformazione in una autentica "*Camara de las Nacionalidades y Regiones*", come conseguenza logica dello Stato delle autonomie. In tal senso, Sole Tura J., Aparicio Perez M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid 1988, pag. 301 e ss.

²⁸⁹ Tra le più rilevanti proposte in tal senso si segnala quella del costituzionalista Eliseo Aja, il quale ha postulato una camera delle Autonomie formata dai membri dei governi delle Comunità autonome, in cui ciascuna Comunità designa 3 membri, cui si aggiunge un senatore in più per ogni milione di abitanti, per un totale di 85 senatori. Cfr. Aja E., *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Camara autonómica*, in Aja E., Alberti Rovira E., Ruiz Ruiz J. J., *La reforma constitucional del Senado*, C.E.P.C. - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pag. 29.

²⁹⁰ Cfr. Scarciglia R., Del Ben D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 61 e ss.

esprimere il proprio parere circa i tre profili di rinnovamento del Senato, e cioè sulle funzioni che deve esercitare il Senato nel suo ruolo di camera di rappresentanza territoriale, sulla composizione più adeguata per esercitare tale funzione e per esprimere la rappresentanza degli interessi territoriali nella sua articolazione effettiva e sulla posizione del Senato in seno al Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni di Camera di rappresentanza territoriale²⁹¹.

La nuova ondata riformistica investe necessariamente alcuni punti cruciali di difficile definizione, che implicano un rimodellamento su più livelli dell'organo: la riforma del sistema elettorale risulta elemento qualificante per configurare i senatori come rappresentanti delle Comunità autonome, al pari dell'attribuzione al Senato di una piena potestà legislativa in quelle materie che coinvolgono la struttura territoriale dello Stato e delle diverse Comunità, così come è di immediato riflesso una rinnovata articolazione delle sue funzioni tale da consentire la partecipazione delle istituzioni periferiche senza invasioni arbitrarie nell'autonomia politica delle Comunità e senza che queste indeboliscano il ruolo rappresentativo del Senato stesso.

Sicuramente, è ritenuto di primaria necessità il rafforzamento del peso del Senato nel procedimento legislativo relativo tanto alle leggi fondamentali quanto alle leggi inerenti alle Comunità, così che le stesse attraverso la partecipazione al Senato possano confrontarsi e assicurare il proprio consenso fin dalla fase di formazione della legge, evitando alla fonte l'insorgenza di conflitti sulle attribuzioni, oltre che discordanze di ordine politico nella gestione del territorio.

Sarebbe poi auspicabile una differenziazione nel procedimento legislativo in base al maggior o minore coinvolgimento di interessi e competenze delle Comunità. L'idea è di conservare il procedimento attualmente disciplinato nella Costituzione per le leggi che non siano di diretto interesse per le Comunità autonome, confermando in tali casi il

²⁹¹ Il Consiglio di Stato si è dimostrato contrario all'applicazione del modello tedesco, in quanto – alla luce della Costituzione spagnola – la seconda camera, quale organo del Parlamento, è chiamata ad esprimere la rappresentanza politica; pertanto, deve trattarsi di una camera elettiva e non di una istituzione *sui generis* che rappresenta solo gli esecutivi delle istituzioni territoriali autonome (che per di più godono di un voto unico uguale per tutti i rappresentanti), la quale oltretutto non tutelerebbe meglio gli interessi territoriali, in quanto le maggioranze rappresentative delle autonomie territoriali – così come verificatosi nei *Laender* – tenderebbero ad organizzarsi come unità partitiche, il cui scopo prevalente sarebbe opporsi (se le maggioranze locali sono politicamente opposte a quelle del governo centrale) o appoggiare (se hanno lo stesso colore politico) il governo statale, senza preoccuparsi degli interessi territoriali. Cfr. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Consiglio di Stato in seduta plenaria, 16 febbraio 2006, in www.consejo-estado.es

ruolo subordinato del Senato rispetto al Congresso (con l'unica modifica volta ad abolire il potere di veto ed il termine di 2 mesi imposto al Senato per pronunciarsi, a fronte del potenziamento di una Commissione mista per un più rapido decorso dell'iter legislativo), e di introdurre un differente procedimento per le c.d. *leyes de incidencia autonómica*, le quali sono suscettibili di applicazione ed esecuzione da parte della Comunità, trattandosi di materie in cui vi è una concorrenza di fonti statali e autonome²⁹².

4.1 Il bicameralismo negli Stati Uniti d'America.

Il Congresso degli Stati Uniti d'America è un parlamento bicamerale, composto dal Senato e dalla Camera dei Rappresentanti. Il Congresso rappresenta il potere legislativo, secondo quanto stabilisce la Costituzione degli Stati Uniti (che lo disciplina all'art. 1, sezioni da 1 a 10), così come il Presidente rappresenta il potere esecutivo.

Il sistema bicamerale statunitense ha una precisa ragione storica, ricollegandosi al c.d. Grande Compromesso tra gli Stati più estesi e quelli minori in senso alla Convenzione di Filadelfia del 1787. Tra i costituenti americani infatti vi era chi, rappresentando gli Stati più popolosi, auspicava un Parlamento eletto sulla base e in proporzione alla popolazione residente nei vari Stati²⁹³ e chi invece, provenendo dagli Stati meno popolosi, sosteneva l'opportunità di un'identica rappresentanza per tutti gli Stati membri²⁹⁴. L'aspro conflitto tra i diversi interessi in gioco – che rischiò di minare il successo stesso della Convenzione – fu composto proprio in virtù di una soluzione di compromesso (patrocinata dalla delegazione dello Stato del Connecticut e passata alla storia come Compromesso del Connecticut) in base alla quale si decise l'istituzione di

²⁹² Per questa categoria di leggi, il maggior peso attribuito al Senato si risolverebbe nel potere di apporre emendamenti al testo normativo che possono essere rigettati dal Congresso solo a maggioranza assoluta (e non più semplice); in tale ipotesi, il testo tornerebbe al Senato e se questo conferma gli emendamenti a maggioranza assoluta, nell'impossibilità di giungere ad una posizione condivisa, verrebbe a costituirsi una Commissione mista incaricata di redigere un testo da sottoporre ad entrambe le camere. In caso di insuccesso della commissione, l'iniziativa legislativa s'intenderebbe respinta. Cfr. In tal senso, Ruiz Ruiz J. J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal*, in (a cura di) Bonfiglio S., *Composizione e funzione delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, 2008, pag. 111 e ss.

²⁹³ Più precisamente, il *Virginia Plan* proponeva un Parlamento bicamerale nel cui ambito i rappresentanti di una camera avrebbero dovuto essere eletti direttamente dal popolo su base rappresentativa ed avrebbero provveduto anche a scegliere i membri dell'altra camera.

²⁹⁴ Il *New Jersey Plan* prevedeva che tutti gli Stati avrebbero dovuto godere di eguale rappresentanza nell'ambito di un Parlamento monocamerale.

un Parlamento bicamerale in cui la Camera dei Rappresentanti avrebbe rappresentato gli elettori sulla base della popolazione ed indipendentemente dal confine dei singoli Stati (e quindi il numero dei membri eletti da ogni Stato sarebbe dipeso dall'entità della sua popolazione), mentre il Senato sarebbe stato espressione dei singoli Stati, ciascuno dei quali avrebbe designato un identico numero di rappresentanti, indipendentemente dal proprio peso demografico. Tale soluzione è stata poi assunta a modello, con vari adattamenti e modifiche, da molti Stati federali al punto che parte della dottrina ritiene che uno dei tratti identificativi della struttura federale – intesa quale specifica forma di stato - sia proprio la presenza di una seconda camera che rappresenta in modo omogeneo gli Stati federati.

La particolare fisionomia del bicameralismo statunitense si collega tanto alla forma di governo presidenziale quanto all'organizzazione federale che lo ispira. Invero, esso si connota per una piena simmetria di poteri tra le due camere nell'esercizio della funzione legislativa, per cui ogni progetto di legge deve ricevere l'approvazione conforme sia della camera che rappresenta l'intera popolazione sia della camera che invece identifica i singoli Stati della federazione, i quali intervengono con parità di poteri su tutti i progetti di legge al vaglio del Congresso. Ciò non toglie che le camere siano a tratti profondamente diverse non solo nella composizione (che s'ispira ad un ordinamento tipicamente federale), ma anche per tradizione storica, rappresentanza di interessi, procedure di funzionamento interne e peso politico complessivo nell'ambito del funzionamento del sistema americano. Al Senato è difatti riconosciuta una posizione preminente e di maggiore prestigio rispetto alla camera bassa che deriva non tanto dalla maggiore età dei senatori o dal requisito della cittadinanza (che va acquisita da non meno di 9 anni contro i 7 della Camera dei Rappresentanti) quanto soprattutto dalla difficile competizione politica per la conquista dei seggi senatoriali, considerati una delle tappe più ambite del *cursus honorum* della vita pubblica americana²⁹⁵.

Il rilievo del Senato è testimoniato dall'attribuzione nella Costituzione di prerogative di alto valore politico quali il potere di approvazione delle nomine presidenziali²⁹⁶, nonché

²⁹⁵ Cfr. De Santis F., *Stati Uniti*, in Marcelli F. (a cura di), *La Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, op. cit., pag. 191 e ss.

²⁹⁶ Il Presidente degli Stati Uniti ha il potere di designare gli ambasciatori, gli alti diplomatici ed i consoli, nonché i giudici della Corte suprema e i pubblici funzionari di alto prestigio, ma la nomina presidenziale è subordinata al parere ed al consenso del Senato.

la competenza a decidere sulla procedura di *impeachment*²⁹⁷ e sull'autorizzazione alla conclusione dei trattati internazionali²⁹⁸ e si rispecchia altresì nella consuetudine di sottoporre le nomine presidenziali da presentare nei singoli Stati al parere preventivo dei senatori eletti negli stessi.

I poteri attribuiti dalla Costituzione e dalla prassi sono ispirati dall'esigenza di garantire l'esercizio delle prerogative individuali e l'espressione delle opinioni dei singoli piuttosto che dalla necessità di assicurare tempi rapidi di esame e decisione. Ciascun senatore è considerato dalla Costituzione e dalle norme regolamentari come un attore politico qualificato, esperto e in qualche modo autonomo, la cui autorevolezza si lega alla sua capacità di maggiore o minore incidenza politica sulle scelte adottate dall'Assemblea.

Nell'assetto degli equilibri delle istituzioni costituzionali il Senato identifica un'assemblea rappresentativa che non è semplicemente una "camera di riflessione" bensì un luogo "forte" di mediazione e di decisione politica. Secondo le intenzioni dei costituenti americani, il Senato avrebbe dovuto costituire un contrappeso non tanto dei poteri dell'altra camera – rispetto alla quale si trova in posizione di assoluta eguaglianza se non di superiorità – quanto dei poteri del Presidente²⁹⁹. Illuminante nel rilevare l'estremo peso politico del Senato è una celebre osservazione secondo cui "il Senato ed il Presidente, d'intesa, possono completamente ignorare la Camera dei Rappresentanti, così come Camera e Senato, d'accordo, possono ignorare il Presidente e conseguire taluni risultati, mentre il Presidente e la Camera dei Rappresentanti non possono fare pressoché nulla ignorando il Senato!"³⁰⁰.

²⁹⁷ La procedura di *impeachment* consente di operare un controllo sull'operato del Presidente, dei membri del suo governo e di tutti i funzionari federali per verificare la commissione di fatti di particolare gravità. La richiesta di *impeachment* e la conseguente fase istruttoria sono di competenza della camera dei Rappresentanti, mentre la decisione spetta al Senato che può emettere una pronuncia di condanna solo con la maggioranza dei 2/3. Alla condanna seguono, quali sanzioni, la destituzione ed eventualmente l'interdizione dall'accesso a qualsiasi carica pubblica, fermo l'accertamento della responsabilità penale o civile nelle competenti sedi giudiziarie.

²⁹⁸ Il controllo del Parlamento sugli atti del Governo è in sostanza affidato al Senato, come dimostra la sua partecipazione alla politica internazionale. Infatti, la potestà del Presidente di concludere trattati internazionali necessita del consenso del Senato espresso a maggioranza dei 2/3 dei presenti, per ottenere il quale tutta la procedura viene condotta in modo concertato con i competenti organi senatoriali. La prassi talora consente di aggirare quest'obbligo di consenso attraverso differenti strumenti, tra cui la conclusione da parte del Presidente di accordi esecutivi che producono i medesimi effetti della ratifica del trattato, ma non necessitano dell'autorizzazione delle camere.

²⁹⁹ Cfr. Mortati C., *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pag. 309 e ss.

³⁰⁰ Cfr. Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema americano*, vol. 3, Giuffrè, Milano, 1993, pag. 87. Il sistema politico degli Stati Uniti d'America si regge su tre principi

4.2 Il Senato americano: paradigma di una camera alta forte.

Il Senato americano ha conservato nel tempo la sua tradizionale connotazione di camera d'élite, essendo per lo più composta da cittadini³⁰¹ di elevata estrazione sociale (uomini d'affari, commercianti, imprenditori agricoli e soprattutto avvocati) i quali, oltre a possedere per lo più un buon livello culturale, hanno di regola già ricoperto cariche pubbliche (ad esempio, governatore dello Stato di provenienza, giudice federale o statale, membro della camera dei Rappresentanti...).

Sebbene in origine i senatori fossero eletti con un sistema di secondo grado dalle assemblee parlamentari di ogni Stato, la riforma costituzionale del 1913³⁰² ha modificato il sistema di scelta e da allora gli stessi sono nominati con elezioni a suffragio universale diretto, a seguito delle quali ciascuno dei 50 Stati federati invia alla camera alta due senatori (per un totale di 100 senatori), indipendentemente dall'ampiezza territoriale o dalla sua popolazione, a conferma della parità istituzionale riconosciuta nell'organizzazione federale ad ogni Stato.

Il mandato senatoriale è pari a sei anni, ma la Costituzione non prevede lo scioglimento dell'Assemblea: ciascun senatore è tenuto a restare in carica per la durata del suo mandato e ciò implica che nei diversi Stati le elezioni senatoriali si svolgono in momenti diversi. Infatti, i 100 senatori sono divisi in tre classi di circa 33 componenti, ciascuna delle quali cessa dalla carica ogni due anni, in modo che possa effettuarsi – con cadenza appunto biennale – un rinnovo parziale per circa 1/3 dei seggi della camera alta³⁰³.

Il bicameralismo americano è sostanzialmente perfetto in relazione all'esercizio della funzione legislativa. In particolare, a norma dell'art. 1, sezione 7, comma 2 della

fondamentali: la Repubblica, la democrazia ed il federalismo. Le funzioni pubbliche vengono esercitate a due livelli, federale e statale, secondo una ripartizione di competenze stabilita dalla Costituzione.

³⁰¹ Il diritto di elettorato passivo si acquista al compimento del 30° anno d'età e richiede il possesso della cittadinanza americana da almeno 9 anni, nonché la residenza nello Stato in cui si presenta la candidatura.

³⁰² Il processo di riforma era maturato già nel giugno del 1911, quando il Senato – con 64 voti favorevoli e 24 contrari - approvò il 17° Emendamento, che fu ratificato dai 2/3 degli Stati e divenne parte integrante della Costituzione degli Stati Uniti d'America nel 1913.

³⁰³ I membri della camera dei Rappresentanti hanno un mandato di due anni, decorsi i quali la Costituzione prevede uno scioglimento automatico dell'assemblea e nuove elezioni. La tempistica delle elezioni della camera bassa e del Presidente fa sì che esse coincidano alternativamente con la metà del mandato del Presidente (elezioni di *mid-term*): per tale ragione esse assumono una dimensione di giudizio indiretto sul suo operato. Se il partito cui appartiene guadagna consensi, si può dunque trattare di un segnale positivo per il Presidente stesso. La camera dei Rappresentanti è attualmente formata da 435 membri eletti in collegi uninominali ripartiti su base statale in proporzione alla popolazione dello Stato stesso. La ripartizione viene effettuata ogni dieci anni in base all'ultimo censimento. Per esservi eletti bisogna aver compiuto 25 anni.

Costituzione americana, tutti i progetti di legge – prima di essere sottoposti al Presidente degli Stati Uniti e di divenire legge - devono ricevere la conforme approvazione del Senato e della Camera dei Rappresentanti a maggioranza assoluta.

Le due camere sono in posizione di parità anche nel procedimento di revisione costituzionale, che richiede in ciascuno dei due rami una maggioranza dei 2/3 e la successiva ratifica da parte dei ¾ delle Assemblee legislative degli Stati membri.

L'unica differenza riguarda i progetti di legge relativi all'imposizione di tributi (*money bills*) che devono avere necessariamente origine presso la Camera dei Rappresentanti, mentre il Senato può solo proporre emendamenti³⁰⁴.

In caso di contrasto tra le due camere circa l'approvazione di una legge, può essere convocata una specifica commissione interparlamentare di conciliazione, c.d. *Conference Committee*, il cui ricorso è piuttosto frequente nella pratica parlamentare statunitense, soprattutto per i progetti di legge di maggiore rilevanza economica e sociale, e quindi di maggior impatto politico (ad esempio, in tema di legge di bilancio). In tali casi, la commissione elabora una proposta legislativa di compromesso (allegandovi una relazione esplicativa) che sottopone alle camere, le quali dovranno pronunciarsi definitivamente votando il testo legislativo a maggioranza semplice³⁰⁵.

Di regola, il Senato svolge le proprie funzioni attraverso l'ausilio di apposite commissioni permanenti³⁰⁶, competenti per materia (ad es., Difesa, Bilancio, Giustizia, Affari esteri...), che svolgono un ruolo decisivo nell'esame e nella selezione delle numerose proposte di legge presentate. Si tratta di commissioni di merito che istruiscono i progetti di legge loro assegnati, in particolare acquisendo pareri (ad

³⁰⁴ L'origine di questa differente competenza si ricollega al principio di derivazione britannica *no taxation without representation*, che si spiega meglio se si considera che nell'originaria architettura costituzionale solo la camera dei Rappresentanti era eletta a suffragio universale.

³⁰⁵ Il perfezionamento dell'*iter* legislativo richiede che tutti i testi di legge approvati dalle camere, prima di divenire legge, siano *presentati* al Presidente degli Stati Uniti, il quale ha il potere di rinviarli alla camera che ha esercitato l'iniziativa in merito. Tuttavia, se alla successiva deliberazione i 2/3 dei membri di ciascuna camera si dichiarano favorevoli al progetto, lo stesso supera il veto presidenziale e diviene definitivo.

³⁰⁶ Accanto alle commissioni permanenti, c.d. *Standing committees*, è prevista l'istituzione di commissioni speciali, c.d. *Select committees*, che si occupano, anche in via temporanea, di precisi settori d'intervento. Sono poi previste le commissioni di partito, tra cui si ricordano le *Committees on committees* (una per ogni partito, deputate a designare i componenti di tutte le altre commissioni), le *Policy committees* (che si esprimono sulle priorità legislative), nonché la *Democratic senatorial campaign committee* e la *National republican senatorial committee* (ciascuna competente nel proprio partito per il sostegno alle candidature senatoriali). E' infine prevista l'istituzione di apposite commissioni d'inchiesta (*Investigating committees*), con ampi poteri d'indagine, i cui lavori hanno sempre goduto di notevole risalto e suscitato grande interesse politico (si pensi all'inchiesta sul caso Watergate che nel 1974 indusse alle dimissioni il Presidente Nixon).

esempio, da agenzie governative o da esperti indipendenti), esaminando le norme e gli emendamenti ed infine licenziando il testo di legge, che viene quindi inviato all'Assemblea. Ciascun senatore gode tuttavia della facoltà di superare la fase referente svolta dalle commissioni e di chiedere che i propri progetti di legge siano inseriti direttamente nel calendario dei lavori con il medesimo *status* formale che compete ai progetti esaminati in commissione. Parimenti, qualora una commissione ritardi nell'esaminare un progetto assegnato ovvero ne escluda l'esame, il senatore proponente può depositare un nuovo progetto di identico contenuto, chiedendone l'inserimento diretto nel calendario dell'Assemblea.

L'esame dei progetti di legge nell'aula del Senato è governato da norme regolamentari, c.d. *standing rules*, nonché da precedenti e pratiche consuetudinarie, da cui emerge il carattere peculiare della procedura al Senato - che costituisce oltretutto uno dei tratti differenziali rispetto alla procedura vigente nella camera bassa - e che è riconducibile alla particolare enfasi posta sui diritti e sulle prerogative procedurali dei singoli senatori che, in quanto tali, rappresentano la sovranità degli Stati della federazione. In sostanza, nell'alternativa tra la necessità di adottare deliberazioni in tempi ragionevoli e l'opportunità di garantire un dibattito ampio ed approfondito, le norme regolamentari del Senato privilegiano la piena (e tendenzialmente illimitata) potestà di libera espressione da parte dei membri della camera alta³⁰⁷.

5.1 Il bicameralismo inglese. Struttura e poteri della camera dei Lord.

Il sistema parlamentare inglese si fonda su un bicameralismo asimmetrico e discordante, in quanto le due camere hanno una differente composizione, quindi una diversa base

³⁰⁷ La tradizione di dibattito tendenzialmente illimitato, che caratterizza la procedura parlamentare al Senato e la differenza da quella vigente alla camera dei Rappresentanti, ha tra i suoi effetti l'impossibilità, in condizioni ordinarie, di passare al voto su un progetto di legge fin tanto che non siano intervenuti tutti i senatori che abbiano chiesto di parlare (alla camera dei Rappresentanti si effettua la votazione su una questione non appena la maggioranza semplice approva una mozione che stabilisce la chiusura della discussione ed il passaggio al voto). L'operatività di questa procedura ha favorito pratiche di ostruzionismo da parte delle opposizioni per bloccare o ribaltare disegni di legge di grande rilevanza politica (in specie, in tema di diritti civili). E' noto il caso del senatore del Sud Carolina Strym Thurmond che nel 1957 parlò continuamente per 24 ore e 18 minuti in occasione di un tentativo di ostruzionismo su un progetto di legge in tema di diritti civili. Tuttavia, a partire dagli anni settanta sono state fissati in diverse occasioni legislative (come nel caso della legge di bilancio) ben determinati e stringenti tempi di approvazione e sono state introdotte procedure appositamente esperibili per definire entro tempi contenuti le discussioni in aula.

rappresentativa, e godono di differenti poteri e funzioni istituzionali³⁰⁸. Si tratta di un bicameralismo c.d. debole in cui la camera dei Comuni è democraticamente eletta a suffragio universale³⁰⁹, mentre la camera dei Lord non si fonda sul principio democratico, essendo i suoi componenti per lo più nominati dal sovrano o investiti della carica per *ius hereditatis*.

In passato l'appartenenza alla Camera dei Lord era un diritto ereditario dei Pari, ma in seguito a numerose riforme - in particolare per effetto del c.d. *House of Lords Act* del 1999 - il numero dei membri ereditari è stato ridotto a 92 dei complessivi 737 membri della camera.

Gli altri componenti sono per il maggior numero nominati dal sovrano e mantengono la carica a vita³¹⁰. Le nomine dei pari avvengono di regola due volte l'anno e sono precedute da una consultazione tra il *Premier* e i *leaders* degli altri principali partiti, così da assicurare una rappresentanza equilibrata dei tre maggiori partiti tra gli aspiranti alla carica di Lord (conservatori, laburisti e liberaldemocratici). I nominativi di questi candidati vengono poi proposti alla Regina, cui è imputabile giuridicamente l'atto di nomina.

I pari per diritto ereditario e per nomina vitalizia sono definiti Lord temporali per contrapporli ai Lord spirituali che sono annessi alla camera alta in virtù della loro carica ecclesiastica³¹¹.

I pari sono liberi di manifestare la propria aderenza ad un partito (e la maggior parte si dichiarano conservatori) ovvero possono dichiararsi indipendenti o ancora possono decidere di non pronunciarsi in merito. L'assenza di vincoli di appartenenza ad un gruppo politico (che invece esistono alla camera bassa), al pari della durata vitalizia

³⁰⁸ Il Parlamento del Regno Unito che è composto dal Sovrano, dalla camera dei Comuni e dalla camera dei Lord.

³⁰⁹ La Camera dei Comuni consta attualmente di 646 membri, eletti a suffragio universale diretto per un mandato di 5 anni. Ogni deputato rappresenta una circoscrizione: dei complessivi 646 seggi 529 spettano all'Inghilterra, 59 alla Scozia, 40 al Galles, e 18 all'Irlanda del Nord. La formula elettorale è quella c.d. "plurality" o *first past the post*: è sufficiente la maggioranza semplice dei voti nell'ambito del singolo collegio uninominale; le elezioni si svolgono in un unico turno. Il sistema elettorale britannico costituisce l'unico caso in Europa di applicazione del modello maggioritario puro.

³¹⁰ Tra i Lord vitalizi sono ricompresi i c.d. Lord giudiziari, nominati a vita tra i magistrati e gli avvocati con più di 15 anni d'età, in relazione ai compiti della camera dei Lord quale organo di supremo appello in materia civile e penale. Tuttavia, i Lord giudiziari sono membri a pieno titolo della camera alta e pertanto sono titolari di tutte le funzioni connesse allo *status* di parlamentare. Sulla modifica relativa all'esclusione dei Lord giudiziari dalla camera alta cfr. *par.* 5.2.

³¹¹ Si tratta degli arcivescovi di Canterbury e di York e dei 24 vescovi delle principali diocesi della Chiesa anglicana.

della carica e dell'assenza di ulteriori vincoli di mandato con gli elettori si spiegano quali garanzie per consentire ai Lord di assumere le proprie decisioni con la massima libertà di coscienza.

Il peso politico della camera dei Lord è andato decrescendo con il progressivo radicamento culturale del principio democratico fondato sul suffragio universale. Se in linea generale i poteri della camera dei Lord nell'esercizio della funzione legislativa sono identici a quelli della camera dei Comuni, tuttavia nel tempo – attraverso rilevanti riforme legislative, quali ad esempio i *Parliamentary Acts* del 1911 e del 1949 - sono state introdotte importanti eccezioni al bicameralismo perfetto di matrice tradizionale.

Infatti, ispirandosi al principio “*no taxation without representation*” (affermatosi nella prassi a partire dalla fine del XVII secolo) che riservava ai soli Comuni l'introduzione di nuove imposte e l'iniziativa legislativa in materia finanziaria, il *Parliament Act* del 1911 introdusse la possibilità che un progetto dichiarato *money bill* (quindi a prevalente contenuto finanziario) dal Presidente della camera dei Comuni fosse sottoposto alla sanzione reale (per entrare in vigore) dopo il semplice decorso di un mese dall'invio alla camera dei Lord, indipendentemente dalla sua approvazione.

La potestà di approvare un testo di legge superando il voto contrario della camera dei Lord è stato esteso con il *Parliament Act* del 1949 ad ogni altro progetto di legge di carattere pubblico (c.d. *public bills*, tranne i progetti che protraggono la durata della legislatura oltre i 5 anni) adottato dalla camera dei Comuni, riducendo ulteriormente i poteri della camera alta e trasformando la piena potestà legislativa in un mero potere di veto sospensivo, che può solo ritardare ma non bloccare l'approvazione di una legge.

Nell'ambito della legislazione non avente rilevanza generale (che di regola non confluisce in *public bills* ma è espressa attraverso i c.d. *private bills*), i poteri delle due camere sono identici, eccezion fatta per l'iniziativa legislativa in materia finanziaria che spetta alla camera dei Comuni. Nella prassi comunque quasi tutti i progetti di legge politicamente rilevanti iniziano il proprio *iter* presso la camera bassa, mentre alla camera dei Lord vengono tendenzialmente presentati quei progetti che importano la definizione di questioni tecniche e giuridiche.

L'analisi delle dinamiche interparlamentari evidenzia che il confronto tra le due camere su una proposta legislativa – pur nella difformità delle rispettive posizioni - tuttavia difficilmente assume toni polemici o conflittuali, registrando in particolare un

atteggiamento cedevole da parte della camera alta: questa, se in prima lettura apporta emendamenti al testo varato dalla camera bassa, non insiste in seconda lettura nel caso di reiezione delle modifiche.

Sarebbe tuttavia errato sottovalutare il ruolo politico della camera dei Lord nell'esplicazione della funzione legislativa e la sua influenza riemerge in ben precise occasioni cruciali (ad esempio, negli ultimi 18 mesi della legislatura quando, a causa della ristrettezza dei tempi, non è possibile attivare la procedura prevista dal *Parliament Act* del 1949 ovvero quando la maggioranza che alla camera bassa sostiene il Governo è divisa o ridotta). Inoltre, è innegabile l'apporto fornito dalla seconda camera nel processo legislativo e testimoniato dall'esame più approfondito che viene condotto sulle questioni sottese ai progetti di legge, reso possibile tanto dal minor carico di lavoro di cui è gravata la camera alta, quanto dall'assenza dei compiti di cura del collegio elettorale. La maggior indipendenza dai partiti e le particolari competenze tecniche e professionali dei Lord contribuiscono poi ad elevare la qualità dei dibattiti e della produzione normativa, consentendo di perfezionare attraverso un attento lavoro di revisione i progetti legislativi già approvati dai Comuni (come è dimostrato dal notevole numero di emendamenti introdotti dai Lord e ratificati dai Comuni).

La camera dei Lord è deputata a svolgere attività d'indagine attraverso apposite commissioni competenti in specie per la soluzione di delicate questioni giuridiche³¹² ed esercita funzioni ispettive e di controllo sull'operato del Governo, che si esplicano attraverso dibattiti di carattere generale su questioni di pubblica rilevanza introdotti da mozioni ovvero attraverso la presentazione di interrogazioni. Di certo, il rilievo politico dell'attività ispettiva svolta presso la camera alta è sicuramente inferiore a quello degli analoghi dibattiti che si svolgono presso la camera bassa, considerata l'assenza di un rapporto fiduciario tra Governo e seconda camera³¹³.

³¹² Alcune commissioni hanno carattere permanente. Tra queste si segnala la Commissione per le comunità europee che ha il compito di esaminare le iniziative relative agli atti comunitari, di acquisire informazioni e relazionare in merito alle questioni comunitarie.

³¹³ Si consideri che un solo voto contrario al Governo da parte della camera dei Comuni su un oggetto considerato rilevante per il rapporto di fiducia determina le dimissioni dell'Esecutivo. In Gran Bretagna il rapporto di fiducia non è razionalizzato (come invece accade nei sistemi costituzionali continentali), per cui il rapporto di fiducia si presume sussista, anche perché il corpo elettorale, eleggendo il Parlamento, automaticamente determina la maggioranza di governo.

5.2 La lenta erosione della camera alta inglese ed il difficile percorso di riforma.

La camera dei Lord si configura, sul piano giuridico-formale, quale organo di riflessione all'interno di un sistema bicamerale imperfetto. La debolezza politico-istituzionale che connota la camera alta si inserisce all'interno di una sostanziale timidezza del Parlamento nella determinazione delle linee politiche fondamentali, in quanto lo stesso tende ad esercitare un ruolo di conferma delle scelte del Governo, che è l'unico *dominus* dell'indirizzo politico. In questo sistema di riflessi e contiguità istituzionali – conseguenti al sistema elettorale maggioritario che collega in modo diretto la maggioranza parlamentare al *Premier* – la camera dei Lord costituisce anzi un elemento di compensazione a fronte della compagine governativa, rappresentando l'unico reale bilanciamento alla preponderanza dell'Esecutivo.

La riforma della camera dei Lord è un tema ricorrente nella politica britannica, tanto che a più riprese sono state prospettate variazioni sostanziali (dal mutamento nella composizione in funzione di una legittimazione democratica fino alla sua abolizione) e le modifiche approvate, seppur non radicali, hanno in sostanza attenuato il ruolo della camera alta.

Già agli inizi del XX secolo il tema della revisione della Camera dei Lord era al centro del dibattito politico. E infatti il *Parliament Act* del 1911 privò la Camera dei Lord del potere di rifiutare proposte di legge o di effettuarvi modifiche che ne alterassero il senso³¹⁴: le proposte potevano essere solo rinviate per un massimo di tre sessioni parlamentari o due anni solari. Sebbene questa fosse stata intesa come una misura temporanea in attesa di una rivisitazione più organica della camera alta, la riforma però non venne mai affrontata e il carattere ereditario della camera venne conservato.

La tensione riformistica trovò comunque uno sbocco attraverso modifiche parziali e circoscritte. E infatti nel 1949 il tempo massimo di rinvio della Camera dei Lord venne ulteriormente abbassato a due sessioni parlamentari o un anno. Ma fu soprattutto un atto parlamentare del 1958, il *Life Peerages Act*, a mutare drasticamente la natura

³¹⁴ Nel 1909 il Cancelliere dello Scacchiere del governo D. L. G. Asquith presentò alla Camera dei Comuni il c.d. *People's Budget*, un'imposta fondiaria rivolta ai grandi possedimenti terrieri. La proposta, benché godesse di buona popolarità, venne rifiutata dalla maggioranza conservatrice della Camera dei Lord. Il governo liberale guidato da Asquith, rieletto nel 1910, propose allora una drastica riduzione del potere della camera alta, che trovò forma nel *Parliament Act* del 1909.

prevalentemente ereditaria della Camera dei Lord, in quanto autorizzò la nomina di un numero illimitato di pari a vita, alterando le proporzioni tra pari ereditari e pari di nomina regia all'interno della camera.

Per gran parte del XX secolo il partito laburista, fedele alla storica opposizione ai privilegi di classe, ebbe come obiettivo l'abolizione della Camera dei Lord o quanto meno l'esclusione della componente basata sull'ereditarietà³¹⁵. L'estromissione della parìa ereditaria dalla camera alta divenne uno dei punti del manifesto elettorale del partito laburista. Così nel 1997, il governo Blair appena insediato proseguì lungo la strada della riforma della Camera dei Lord e il primo passo fu quello di espellere (con l'adozione dell' *House of Lords Act* del 1999) i pari ereditari dalla camera, con la sola esclusione di 92 Lord ai quali venne concesso di rimanere fino al termine del processo di riforma³¹⁶.

Dal 1999 non è stata attuata l'auspicata riforma organica, ma numerosi tentativi di revisione hanno trovato piena cittadinanza nel dibattito parlamentare, sebbene siano rimasti privi di risultati concreti.

Si segnala in particolare il c.d. rapporto Wakeham del 2000 che introdusse alcuni punti fermi mai più messi in discussione nel corso della riflessione successiva, evidenziando la necessità della territorialità della nuova camera (i cui membri avrebbero dovuto rappresentare le nazioni del Regno), della contestualità con le elezioni europee e dell'opzione del metodo proporzionale e prospettando una serie di ipotesi alternative (in particolare, riferite all'articolazione interna tra membri nominati e membri eletti) su cui le camere avrebbero dovuto decidere.

Dal 2001 in avanti il confronto tese ad una stanca ripetizione di sé, con i tre partiti fermi su posizioni note: i laburisti avevano dichiarato nel loro manifesto elettorale di puntare al completamento della riforma, mantenendo la supremazia della camera dei Comuni; i

³¹⁵ Nel 1968 il governo laburista di Harold Wilson tentò di riformare la camera alta limitando il potere dei pari alla mera partecipazione ed abrogando il diritto di voto. La proposta venne bocciata tanto dalla minoranza conservatrice (guidata da E. Powell) della Camera dei Comuni quanto dai sostenitori dell'eliminazione *tout court* della camera alta (tra cui M. Foot). Successivamente, la più drastica misura dell'abolizione della camera alta divenne un punto del programma del partito laburista (guidato da Foot che da lì a poco salì al governo), ma nel frattempo la creazione di pari ereditari (fatta eccezione per i membri della famiglia reale) si era praticamente interrotta (durante il governo Thatcher, ad esempio, ne furono nominati solo tre).

³¹⁶ I 92 "*Hereditary Peers*" (lord per diritto ereditario) sono eletti tra i membri delle antiche famiglie spodestate nel 1999, con la paradossale conseguenza che – nel lungo percorso di "democratizzazione" – i soli membri della camera dei Lords individuati con un processo di tipo democratico-elettivo siano esponenti dell'antica nobiltà del Regno.

conservatori - dovendo a scegliere un'alternativa al sistema tradizionale – preferivano orientarsi verso una camera sostanzialmente elettiva con il c.d. *first past the post*³¹⁷ e i liberaldemocratici confermavano che l'obiettivo principale restava l'introduzione del proporzionale alla camera alta.

Nel 2001 venne nominato un comitato (*Joint Committee*) che, senza approdare ad alcuna soluzione definitiva, sottopose al Parlamento una serie di opzioni che andavano dalla camera alta interamente nominata (cara a Blair) a quella interamente elettiva (cara ai liberaldemocratici), passando per altre 5 ipotesi (camera eletta per il 20%, 40%, 50% 60%, 80% dei componenti). Nel febbraio 2003 iniziò in Parlamento una frenetica attività di votazione per le diverse opzioni, ma tutte furono bocciate: l'opzione dell'80% venne sconfitta ai Comuni per soli tre voti, mentre i membri del parlamento favorevoli all'abolizione della camera alta votarono contro ognuna delle opzioni presentate.

A quest'ennesimo tentativo fallito seguirono diverse altre proposte di riforma della composizione della Camera dei Lord, nessuna delle quali ebbe successo. Piuttosto, fu l'adozione di un atto non immediatamente rivolto alla modifica della camera alta ma diretto a razionalizzare il sistema giudiziario inglese, a produrre un impatto cruciale nella storia della camera dei Lord. Infatti, nel 2005 il *Constitutional reform Act*, con l'intento di operare una più netta distinzione tra esecutivo e giudiziario, ridefinì le funzioni del Cancelliere³¹⁸ e svincolò la nomina dei giudici supremi dal controllo del

³¹⁷ Il sistema del "*first past the post*" è l'uninomiale maggioritario secco. I partiti si contendono 650 collegi su tutto il territorio ed in ognuno di essi a vincere - e a conquistare un seggio in Parlamento - è il candidato che prende più voti. Gli elettori possono esprimere una sola preferenza e a governare è il partito che si è aggiudicato il maggior numero di parlamentari. Si tratta, in genere, di un sistema che tende a dare una maggioranza forte nella camera bassa ad un solo partito e a permettergli quindi di governare secondo le proprie politiche.

³¹⁸ Il Lord Cancelliere è una figura che ha sempre costituito un'anomalia nel sistema costituzionale britannico e rappresenta di certo un'eccezione tra tutte le democrazie liberali contemporanee: questi è infatti presente in tutti e tre i poteri dello stato, rivestendo cariche sia nell'esecutivo, sia in sede legislativa sia infine nell'esercizio del potere giudiziario. L'anomalia si è manifestata non tanto per la sovrapposizione di funzioni esecutive e legislative (Ministro della Giustizia e Speaker dei Lords), quanto per i suoi peculiari poteri in ambito giurisdizionale. In particolare, il Lord Cancelliere era a capo del sistema giudiziario in Inghilterra e Galles e sedeva quale giudice nel Comitato d'appello della camera dei Lord (*Appellate Committee of the House of Lords*), nel Comitato giudiziario del Consiglio privato (*Judicial Committee of the Privy Council*) e nella Suprema Corte di giustizia (*Supreme Court of Judicature*). Ma soprattutto svolgeva un ruolo determinante nella scelta dei membri di tali organi (oltre ad avere il potere di nominare i giudici e i magistrati nelle Corti penali su formale sanzione del Sovrano). Tuttavia, la legge di riforma costituzionale del 2005 (il summenzionato *Constitutional Reform Act*) sottrae molti dei poteri detenuti dal Lord Cancelliere e li affida ad altri esponenti del Governo britannico, in primo luogo al Ministro per gli Affari Costituzionali, recentemente creato. Cfr. Doria G., *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in www.federalismi.it, 21.02.2007; cfr. altresì Oliver D.,

Governo, eliminando in tal modo anche la sovrapposizione di funzioni tra legislativo e giudiziario che ancora residuava, seppur solo formalmente, nella Commissione d'appello (*Appellate Committee*) dei Lord. La riforma, che conobbe un *iter* parlamentare alquanto travagliato³¹⁹, produsse nel complesso effetti rilevanti sulla camera dei Lord che infatti non è più presieduta dal Cancelliere ma da uno Speaker, autonomamente scelto dai Lord in modo analogo ai Comuni (con voto alternativo e mandato di 5 anni, rinnovabile una sola volta); inoltre, con la successiva nascita – prevista per il 2009 - della Suprema Corte del Regno Unito, i *Law Lords* sono usciti definitivamente dalla camera dei Lord, che pertanto ha perso anche dal punto di vista formale i propri poteri giurisdizionali³²⁰.

Sul piano politico, la riflessione sull'evoluzione istituzionale della camera alta è proseguita, seppur a fasi alterne, registrando da un lato la posizione dei conservatori e dei liberaldemocratici chiaramente schierati a favore di una camera sostanzialmente elettiva e, dall'altro, la proposta più articolata dei laburisti diretta sia a ridefinire i compiti ed i poteri dei Lord, limitando ulteriormente il potere di veto sospensivo e rafforzandone invece il ruolo di pubblico scrutinio delle politiche governative (senza intaccare ovviamente la supremazia della camera bassa), sia ad elaborare una codificazione delle *conventions* sui rapporti tra questi, la Camera dei Comuni ed il Governo.

Nel luglio 2008 il Segretario di Stato alla Giustizia Jack Straw ha presentato alla Camera dei Comuni un *White paper* proponendo la sostituzione della Camera dei Lord con una camera composta da 540 componenti (al posto degli attuali 732), la metà dei quali verrebbero eletti con scrutinio di lista in circoscrizioni regionali, contestualmente alle elezioni europee, e l'altra metà verrebbe nominata su raccomandazione di una

Constitutionalism and the abolition of the office of the Lord Chancellor, Parliamentary Affairs, n. 57/4, 2004, pag. 759 e ss.

³¹⁹ Si registrò un acceso dibattito tra le due camere proprio sulla figura del Cancelliere. Entrambe, contro il proposito originario del governo, ritenevano necessario mantenerlo, anche se nel ridotto ruolo di Ministro della giustizia. I Lord tuttavia premevano perché fosse scelto al loro interno, mentre i Comuni si limitavano a chiedere che ne fosse garantita l'autonomia dal resto dell'esecutivo. Il compromesso cui alla fine si giunse ha prescritto una serie di requisiti di esperienza che il Cancelliere deve necessariamente possedere.

³²⁰ La Corte Suprema del Regno Unito sarà inizialmente composta dai *Law Lords* esistenti, che si limiteranno "ad attraversare la strada", mentre le successive nomine avverranno sulla base di un sistema simile alla cooptazione, in quanto fondato sulla raccomandazione di una Commissione composta in parte dagli stessi giudici supremi. In tal senso, cfr. Hazell R., *The continuing dynamism of Constitutional reform*, Parliamentary Affairs n. 60/1, 2007, pag. 17 e ss.

Commissione indipendente responsabile dinanzi all'intero Parlamento (di questi ultimi 162 sarebbero indicati dai partiti in proporzione al peso elettorale e 108 sarebbero scelti tra personalità indipendenti)³²¹. Nessuna novità è invece prevista circa le funzioni dei Lord, il cui ruolo rimane subalterno alla Camera dei Comuni.

Il *White paper* non si sbilancia sul nome di questa nuova camera ma rileva che il nome "Camera dei Lord" sarebbe inappropriato e che vi è consenso trasversale per il nome "*Senate*".

Il lento e faticoso processo di riforma del bicameralismo inglese riflette un divario di posizioni che deriva non da fattori partitici contingenti, ma da criticità che investono le fondamenta stesse del principio democratico. Sebbene sia avvertita da più parti l'esigenza di porre un freno allo strapotere dell'asse governo-maggioranza parlamentare, rimane saldo il legame tra democrazia e sovranità della Camera dei Comuni, e ciò spiega la reticenza di una parte significativa del ceto intellettuale britannico verso una riforma radicale della camera alta, la cui democratizzazione potrebbe fornire una nuova base di legittimazione per opporsi alla camera bassa e comprometterne l'autorità, rivelandosi alla fine fattore di anti-democratizzazione del sistema nel suo complesso³²².

Un altro profilo controverso che rallenta il processo di riforma attiene alla legge elettorale da utilizzare nella rinnovata camera alta. Il sistema elettorale nel suo complesso attraversa una fase piuttosto delicata, in quanto il metodo del maggioritario c.d. *first past the post*, storico fondamento della democrazia britannica, viene sottoposto a ripensamento dai sostenitori del proporzionale (sempre più numerosi); tuttavia, il metodo proporzionale – adottato per le elezioni europee – rischierebbe di stravolgere la tradizionale dinamica bipartitica del sistema inglese. Pertanto, da un lato il *first past the post* è oggetto di critiche tali da renderne politicamente improponibile l'applicazione

³²¹ Quella descritta è la proposta caldeggiata da Straw, ma il *White paper* consente al Parlamento di votare tra 7 proposte tra loro variamente differenti attraverso il metodo del voto alternativo, che impedisce il rigetto contemporaneo di tutte le proposte ed evita lo stallo sulla scelta. In particolare, i parlamentari avranno a disposizione un'unica scheda con le 7 proposte, che dovranno disporre nominalmente scrivendo accanto a ciascuna un numero d'ordine progressivo da 1 a 7. Terminato lo spoglio, qualora nessuna opzione abbia ottenuto la maggioranza assoluta, i voti di quella giunta ultima saranno redistribuiti tra le altre, in base alle seconde preferenze indicate sulle schede. La procedura sarà ripetuta fino a che una delle proposte non raggiunga la maggioranza.

³²² Cfr. Kelso A., *Reforming the House of Lords*, Parliamentary Affairs n. 59/4, 2006, pag. 563 e ss. che indaga la relazione tra la riforma della Camera dei Lord e le teorie della democrazia e della rappresentanza.

nella camera dei Lord, ove questa divenisse in tutto o in parte elettiva. Ma al contempo, introdurre il proporzionale nella seconda camera implicherebbe due conseguenze di primissimo rilievo: da un lato, conferirebbe alla camera alta una legittimazione politica tale da soppiantare persino quella della Camera dei Comuni e, dall'altra, comporterebbe l'eventualità che anche nel Regno Unito si giunga ad un sistema di governo di coalizione di stampo europeo, che ben pochi considerano auspicabile. L'immobilismo apparente e le difficoltà di dare corpo a soluzioni univoche e condivise non è allora il frutto di una debolezza decisionale, ma è dettato dalla necessità di risolvere preliminarmente punti cruciali che investono non solo il bicameralismo, ma ben più ampie scelte di sistema legate alla declinazione del principio democratico.

6. I bicameralismi: ulteriori spunti di raffronto.

L'esame comparativo dei parlamenti delle principali democrazie contemporanee impone, da ultimo, di procedere - seppur sulla base di un'analisi generale, e quindi inevitabilmente approssimativa - ad alcune notazioni di sistema, utili al fine di individuare i tratti comuni e gli elementi differenziali delle diverse esperienze bicamerali.

Il bicameralismo è un istituto alquanto eterogeneo e dai tratti definiti ma mai costanti, tanto da indurre a parlarne al plurale, proprio per evidenziare le molteplici applicazioni che sul piano della struttura e delle funzioni attribuite alle due camere lo riflettono.

Da un punto di vista strettamente formale, la maggior parte delle assemblee legislative dei Paesi di democrazia matura, pur nella diversità di soluzioni, si connota per alcuni elementi endogeni ormai costanti, quali la separazione delle camere, l'articolazione in Commissioni e la presenza di strutture interne (uffici di presidenza, speaker...), che sono tutti strumenti sostanzialmente finalizzati ad una più razionale gestione dell'attività legislativa, a prescindere da considerazioni di carattere politico o da valenze ulteriori in termini di rappresentatività.

Tuttavia, si registrano notevoli differenze tra i diversi sistemi parlamentari che presentano un più intenso risvolto politico. Anzitutto, si rileva che la composizione numerica delle due camere è tendenzialmente diversa e che - tranne nel caso della

camera dei Lord - la camera alta ha di regola un numero di rappresentanti inferiore alla camera bassa (è il caso di Francia, Italia, Germania, Stati Uniti, Spagna³²³).

Si constata parimenti che è sempre diversa la durata del mandato parlamentare nelle due camere. Infatti - tranne il Parlamento italiano, che (dopo la riforma del 1963) prevede un mandato di uguale durata (5 anni) tanto per i deputati quanto per i senatori, ed il Parlamento spagnolo che indica un analogo mandato di 4 anni - di regola la durata del mandato dei componenti della camera bassa è più breve. In Francia il mandato del Senato è di 6 anni contro i 5 anni previsti all'Assemblea nazionale. In Germania il mandato della camera bassa dura 4 anni, mentre il mandato senatoriale è legato alla durata del governo del *Land* rappresentato. Così, negli Stati Uniti, a fronte dei 6 anni al Senato, è prevista durata massima di 2 anni per il mandato dei rappresentanti alla camera bassa. Infine, nel Regno Unito si registra la forbice maggiore in quanto la camera dei Rappresentanti contempla un mandato quinquennale, mentre la nomina dei *Lord* è a vita.

Si osserva ancora che in molte esperienze bicamerali il rinnovamento delle camere non avviene simultaneamente. In particolare, mentre in tutti i casi esaminati i seggi delle camere basse vengono rinnovati nell'ambito della medesima tornata elettorale, determinando una sostituzione integrale dei componenti, il rinnovamento dei seggi alla camera alta è di solito frazionato nel tempo. Così ad esempio, negli Stati Uniti 1/3 dei seggi del Senato viene rinnovato ogni due anni in concomitanza con le elezioni della camera dei Rappresentanti. In Francia la metà dei seggi viene sostituita su base triennale. In Germania il rinnovo del *Bundesrat* riflette l'esito elettorale relativo ai Governi dei *Laender* ed è piuttosto irregolare. Solo in Italia, il rinnovamento dei seggi al Senato è integrale e si tiene in concomitanza alle elezioni della camera dei Deputati. Analizzando le differenti arene parlamentari attraverso una prospettiva politica, si possono cogliere ulteriori implicazioni di sistema che attengono tanto ai poteri formali assegnati alle camere, quanto alle modalità di selezione dei componenti, quanto infine alla natura della rappresentanza.

³²³ Il Senato francese include 331 componenti a fronte di 577 deputati. In Germania sono previsti 69 componenti al *Bundesrat* e 614 al *Bundestag*. Il Parlamento statunitense comprende 100 senatori e 435 deputati. La Spagna conta 259 senatori e 350 deputati al Congresso. Cfr. Pasquino G., Pelizzo R., *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 41 e ss.

Sul piano dell'attribuzione delle competenze e dei poteri formali, si osserva che nella maggior parte dei casi le camere alte godono di una minore gamma di poteri ed hanno competenze meno rilevanti della camere basse. È una sostanziale debolezza delle camere alte che si constata in quasi tutti gli ordinamenti moderni (come testimoniano le esperienze bicamerali spagnola, francese ed inglese), con l'eccezione del Parlamento statunitense e di quello italiano nei quali le due camere hanno tra loro poteri rispettivamente analoghi o identici. Questa sostanziale ristrettezza di poteri che connota le seconde camere implica che, laddove si verifica un contrasto di posizioni tra le due assemblee che compongono il Parlamento, la diversa attribuzione di poteri a discapito della camera alta comporta una sua cedevolezza e subalternità rispetto alla camera bassa. In questo senso, è paradigmatico rilevare come nell'esercizio della funzione legislativa la decisione finale sia di regola deputata alla prima camera, riservando alla camera alta al più un potere di veto.

La generale debolezza politica e funzionale della camera alta - ad eccezione del Senato americano e di quello italiano - deriva non solo dai circoscritti poteri formali sanciti dalle diverse costituzioni nazionali, ma riflette altresì le modalità di selezione dei suoi componenti. Infatti, si riscontra una correlazione evidente tra il peso istituzionale di una camera ed il metodo elettorale, in quanto la legittimazione popolare che deriva dal conferimento diretto della sovranità (come avviene nel suffragio universale diretto) giustifica la maggiore forza politica conferita all'organo che più compiutamente caratterizza il Parlamento. Da questo punto di vista, è emblematico non solo il Senato francese, ma soprattutto la Camera dei Lord, la cui graduale erosione può essere interpretata anche alla luce della constatazione che è l'unica camera alta del tutto priva di mandato elettorale, diretto o indiretto.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra i parlamenti è da ricondurre al criterio della rappresentanza, in quanto si osserva che in quasi tutti i casi esaminati la composizione di ciascuna delle due camere riflette una diversa base rappresentativa. Così, ad esempio, negli Stati Uniti in ogni Stato viene eletto un certo numero di rappresentanti alla camera bassa in base alla popolazione ma parimenti si eleggono due delegati al Senato in numero fisso, quindi indipendentemente dalla popolazione. La differente base rappresentativa che caratterizza le due camere si registra altresì in Germania, dove il meccanismo di rappresentanza federale del *Bundesrat* presiede alla

distribuzione dei seggi tra i vari *Laender* e determina oltretutto – così come accade in Spagna - una sovra-rappresentazione delle entità territoriali più piccole, e quindi l'attribuzione di un numero di seggi proporzionalmente superiore rispetto a quelle di maggiore ampiezza.

Alla luce delle considerazioni esposte non è possibile rintracciare un modello di riferimento che identifichi il bicameralismo o che possa risultarne il prototipo, potendo la riflessione limitarsi solo ad una razionalizzazione delle esperienze principali, nel tentativo di spiegare in ogni ipotesi il significato originario della scelta bicamerale ed il valore attuale del suo mantenimento. Le esperienze degli ordinamenti contemporanei dimostrano come i parlamenti siano generalmente asimmetrici, in quanto le due camere non godono delle stesse prerogative e competenze istituzionali; si rileva inoltre una più o meno marcata preponderanza della camera bassa, che è dotata di maggiori e più efficaci poteri tanto sul fronte più congeniale dell'esercizio della funzione legislativa, quanto sul terreno più strategico del rapporto di fiducia col Governo e della co-gestione politica. Inoltre, i parlamenti sono tendenzialmente disomogenei, in quanto la composizione delle due camere è discordante, attingendo ad una diversa base rappresentativa.

L'esame dei differenti modelli bicamerali, alla luce dei parametri illustrati, permette di distinguere due differenti tipi di bicameralismo, identificando da un lato un bicameralismo c.d. forte che si realizza quando le camere sono dotate di poteri e funzioni analoghi o simmetrici, pur avendo una diversa base rappresentativa (è il caso degli Stati Uniti) e, dall'altro, un bicameralismo c.d. debole, che si configura quando vi è una asimmetria di poteri tra le due camere che hanno anche una diversa base rappresentativa, cioè filtrano i propri eletti attingendo a bacini elettorali con differenti caratterizzazioni (è il caso delle Camere in Spagna e in Francia). Tra questi due modelli si colloca il bicameralismo c.d. paritario, caratterizzato dalla piena simmetria dei poteri tra le due camere e dalla medesima base rappresentativa: di esso il Parlamento italiano costituisce l'unica applicazione.

CAPITOLO VI

LA PARABOLA DEL BICAMERALISMO ITALIANO E LA PROIEZIONE SUI POTERI DELLO STATO

1. Anatomia di un fenomeno.

Indagare sulle istituzioni è un'operazione complessa in quanto, pur volendo privilegiare un esame condotto con rigore giuridico, è comunque necessario procedere attraverso differenti piani di analisi, perché solo attraverso un approccio multidisciplinare è possibile identificare – per poi ricondurre a regola – tanto il mondo dei valori che esprime un'istituzione e il senso intrinseco della sua funzione nel sistema che la genera, quanto le tendenze di riforma che la animano e le istanze di adeguamento più opportune.

Le istituzioni sono meccanismi che permettono di tradurre le preferenze individuali (micro) in equilibri sociali (macro), ma in questa funzione di aggregazione delle scelte dei singoli indirettamente contribuiscono a suggestionare le stesse preferenze individuali e in qualche modo a conformare gli interessi della società. In questo senso, si rivela la singolarità e la maggiore efficacia della disciplina delle istituzioni, la cui interpretazione risente – più di qualsiasi altro settore del diritto – del costante processo osmotico con le tensioni politiche e le modulazioni della democrazia di un dato contesto storico.

Questa dinamica spiega la varietà di effetti che la riforma anche parziale di un'istituzione produce sia sull'identità dello Stato sia sul suo assetto democratico. In sostanza, attivandosi un meccanismo di bilanciamenti e contrappesi, si genera un effetto-domino in virtù del quale ogni ritocco su un'istituzione determina una ricaduta anche sulla fisionomia delle altre e sul modo in cui i poteri dello Stato devono coordinarsi tra loro e ricomporsi per assicurare la democrazia e la coerenza costituzionale dell'ordinamento. In questo, risulta sempre attuale la metafora del Leviatano di Thomas Hobbes, in cui lo Stato è rappresentato come un gigante le cui membra sono costituite da singoli individui, i cittadini, ciascuno dei quali conferisce una propria impronta all'organismo superiore e al contempo ne trae linfa vitale.

Le istituzioni sono perciò un apparato dello Stato regolato da precise norme di rango costituzionale, ma sono anche un fenomeno nel senso più ampio del termine, in quanto filtrano il complesso dei valori e degli interessi di una società nel tempo storico in cui operano. E' quindi dal concreto funzionamento della macchina istituzionale in ogni sua articolazione e dal delicato meccanismo di sincronia nel bilanciamento dei differenti poteri pubblici che prende corpo tanto la forma di governo di un ordinamento statale, cioè il modulo relazionale tra i vertici del potere, quanto la forma di Stato, cioè il meccanismo di interazione e rappresentatività tra chi gestisce il potere pubblico e chi è governato.

Le molteplici implicazioni che s'irradiano da ciascuna articolazione costituzionale dello Stato richiedono – quale prima tappa logica ai fini della loro esegesi - un'indagine sulle relazioni tra le diverse istituzioni che connotano l'ordinamento costituzionale, così da interpretarne le dinamiche tanto nell'impianto cristallizzato nelle superiori norme costituzionali quanto nelle evoluzioni che plasmano la costituzione materiale. Tuttavia, per poter recuperare una più autentica definizione del sistema istituzionale nel suo complesso, l'analisi non può prescindere dall'esame endogeno della singola istituzione, attraverso lo studio dei processi interni al potere che essa rappresenta, dei meccanismi con cui si forma la volontà politica e delle modalità con cui trova concretezza sul piano tecnico e nell'agone politico.

Questo è il metodo d'indagine seguito nella ricerca diretta a dare un volto nitido al bicameralismo italiano, una rarità nel panorama internazionale, che trova la sua proiezione nelle due camere simmetriche e paritarie di cui si compone il Parlamento.

Dall'esame della fisionomia dell'assemblea legislativa l'attenzione si è spostata immediatamente sul ramo apparentemente più controverso, quanto meno per i numerosi tentativi di riforma che lo hanno coinvolto. Pertanto, la camera alta è assunta ad oggetto privilegiato d'analisi, rivelandosi estremamente pertinente al tema d'indagine tratteggiarne il grado di funzionalità rispetto all'ordine costituzionale che connota il nostro sistema parlamentare.

La riflessione sulla struttura e sul funzionamento del Senato è stata filtrata alla luce delle dinamiche interorganiche che si sviluppano nel dialogo politico con la camera bassa, confermando anche da questo lato un'ispirazione costituzionale che privilegia l'equilibrio piuttosto che una particolare connotazione rappresentativa o una

funzionalità univoca. Al contempo, si è voluto esaminare la dimensione prettamente politica di un organo che ha sviluppato una propria identità all'interno della struttura parlamentare e che – attraverso la delicata rete di bilanciamenti e collegamenti - contribuisce a pieno titolo a determinare l'azione propulsiva dello Stato.

Questa duplice indagine è stata condotta da un lato in termini diacronici, ripercorrendo il bicameralismo italiano dalla sua genesi lungo tutta l'esperienza repubblicana fino all'attuale configurazione (modellata anche alla luce della legge elettorale) e dall'altro lato in sincronia con i principali modelli di bicameralismo contemporanei, attraverso un raffronto storico-politico inteso a rivelare il senso più autentico di ciascuna istituzione, tanto nella sua conformazione quanto nella sua funzione precipua.

Il tema si è rivelato ancor più suggestivo e di grande attualità alla luce dell'esame dei numerosi progetti di legge allo studio del Parlamento: si tratta di differenti proposte di riforma del Senato italiano dirette a modificare il bicameralismo perfetto attraverso soluzioni in parte originali e in parte perfettamente in linea con le istanze di completamento della riforma in senso federal-regionalista dello Stato avviata ormai un decennio fa. Ma nelle pieghe dei progetti – alcuni dei quali già affidati alla Commissione affari costituzionali – emerge ancora una volta, così come verificatosi in sede di Assemblea costituente, l'assenza tanto di una proposta chiara e coerente di camera alta in alternativa all'attuale Senato quanto di robuste argomentazioni a sostegno della sua modifica, tali da compensare politicamente il contrappeso che ne conseguirebbe, rappresentato in primo luogo dal rischio di una modifica parziale della forma di Stato.

La riflessione che affiora da questo percorso esegetico induce a rilevare preliminarmente che il bicameralismo italiano, nonostante la sua singolarità nel panorama delle democrazie contemporanee, ha resistito alla prova del tempo proprio perchè, pur essendo stato occasionato per effetto di veti incrociati su contrapposte proposte politiche piuttosto che a seguito di un progetto razionale, si è comunque prestato a realizzare quella funzione di riflessione e di contrappeso istituzionale in armonia con i principi fondamentali del governo parlamentare, che ne aveva giustificato l'adozione.

Tuttavia, l'articolazione simmetrica del Parlamento è stata sempre accompagnata da un'opposizione - talora latente e a tratti evidente – all'interno delle forze politiche, come

testimoniano i progetti di riforma del Senato approdati nel tempo in Parlamento e gli accesi confronti che hanno animato il dibattito dottrinario sin dalla prima legislatura italiana, quando ancora le istituzioni repubblicane erano in piena fase di collaudo. In particolare, tra le istituzioni disegnate dalla Costituzione nella fitta trama che delinea il governo parlamentare, il Senato è apparso quella più controversa o comunque più debole e su cui si è appuntata l'attenzione revisionista con più enfasi, risultando oggetto sia di singoli interventi riformistici, sia di più complessi progetti di riforma dello Stato, in cui la modifica del bicameralismo perfetto è un punto costante.

La tendenza al rimodellamento della camera alta si lega in qualche modo alla sua genesi, cioè alla non piena rispondenza ad un'ideale preciso e dalla forte connotazione politica, ma questo tratto – denunciato quale elemento di debolezza – può tradursi in leva di forza nella misura in cui consente importanti correttivi tecnici senza che risulti tradita una particolare ispirazione politica e senza che sia snaturata la sua identità. Seguendo questa prospettiva, il Senato risulta un'istituzione il cui ritocco potrebbe consentire un aggiustamento ed un adeguamento delle istituzioni, senza per questo comportare rischi di squilibri, così da mantenere sempre salda l'identità repubblicana e parlamentare.

In sostanza, la prospettiva riformistica che investe la camera alta – più che per un conclamato deficit di funzionalità – si spiega oggi con la volontà unanime di conferirle una connotazione ulteriore, quella cioè di allineamento alla costituzione materiale proprio perché è l'unica riforma che permetterebbe non solo di intervenire nell'ambito della ripartizione di compiti e funzioni all'interno dell'organo assembleare, ma così facendo si presterebbe a modificare la forma di Stato e di governo in modo indolore, senza cioè intervenire nelle maglie più strette e rischiose delle dinamiche che animano le istituzioni, ma procedendo su un solo tassello del più ampio mosaico rappresentato dal sistema di governo del Paese.

La sinteticità della Costituzione e la neutralità circa il concreto modellarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo agevola inoltre una trasformazione dello Stato attraverso l'intervento mirato ad una singola istituzione, in modo che – a seguito di una specifica operazione – il sistema si ricomponga in un nuovo e diverso mosaico che però conserva il medesimo impianto valoriale. L'unico limite posto dalla stessa Costituzione riguarda

d'altronde solo la forma repubblicana dello Stato³²⁴, non anche il modo in cui i poteri si combinano entro i limiti basilari di democraticità ed i moduli relazionali ed operativi fissati nella Carta costituzionale.

2. Il senso di una trasformazione.

Il bicameralismo italiano nasce dalla combinazione di spezzoni di esperienze e di modelli diversi, senza un chiaro disegno unitario, a seguito di un difficile confronto in sede costituente il cui epilogo compromissorio ha rappresentato un varco per innumerevoli tentativi di revisione costituzionale. Se da un lato, si postulava un modello di bicameralismo legato alla funzione di garanzia, in quanto diretto a scomporre su due organi il potere parlamentare al fine di evitare possibili “dittature della maggioranza” ed offrire alla minoranza possibilità di appello; dall'altro, si contemplava l'opportunità di un bicameralismo legato alla funzione rappresentativa, cioè diretto ad arricchire la rappresentanza ora in direzione di determinate categorie economiche e sociali (il c.d. bicameralismo corporativo), ora in direzione delle diverse aree territoriali che vengono a comporre la geografia del Paese (c.d. bicameralismo territoriale).

Questo spiega perché, accanto all'idea di una seconda camera di riflessione idonea ad operare nel complesso sistema di contrappesi della forma di governo parlamentare (come propugnato da un forte schieramento di centro), si sia affacciata tanto la proposta di una camera di rappresentanza degli interessi (in tal senso, l'iniziale posizione del Mortati che poi, insieme a buona parte della DC, virò a favore di una camera delle regioni), quanto il disegno di una camera territoriale e rappresentativa dell'ordinamento regionale allora *in fieri* (in tal senso, la mozione dell'on. Conti del PRI). Tuttavia, l'indecisione sulla scelta di uno schema ben connotato condusse alla prevalenza del modello garantista, che seppur frutto di un compromesso, si rivelò in piena sintonia con quello spirito sotteso alle scelte costituenti che lo stesso Meuccio Ruini – che aveva guidato la Commissione dei 75 – all'atto della presentazione del progetto in Aula, identificò sinteticamente nell'“l'opportunità di doppie e più meditate decisioni”.

³²⁴ La forma repubblicana è rispettata quando la carica pubblica che rappresenta l'unità nazionale, il Capo dello Stato, ha natura elettiva e temporanea e non, come nelle monarchie, ereditaria e vitalizia. Essa pertanto si concilia sia con una forma di governo parlamentare, sia con una forma di governo presidenziale o semipresidenziale.

Il Senato in Italia nasce perciò come camera di riflessione e non come camera territoriale, probabilmente anche per l'assenza di un sistema regionale al tempo collaudato ed efficiente, in cui la postulata connotazione regionale sarebbe risultata troppo rischiosa e dagli effetti incerti specialmente in un ordinamento embrionale che – dopo l'oscurantismo della dittatura ed il dramma bellico - tentava di costruire un'identità liberale radicandola su saldi valori costituzionali e su istituzioni democratiche ben definite. In quest'ottica il modello bicamerale affermato in origine si ispirava alla tutela delle minoranze attraverso la distribuzione della funzione legislativa e di controllo tra due organi³²⁵.

Tuttavia, la sostanziale identità strutturale delle due camere, che attingono alla medesima base rappresentativa ed utilizzano sistemi elettorali affini, unita alla perfetta parità di attribuzioni e poteri, è stata denunciata come la fonte dei mali del Parlamento. L'incapacità delle forze politiche di farne una camera di riflessione e di raffreddamento, in coerenza alle intenzioni dichiarate in sede costituente, ha trasformato il Senato – stando alle censure più ricorrenti – in mero luogo di duplicazione di decisioni prese a monte da un sistema politico molto centralizzato e oltretutto permeabile non tanto alla pressione degli interessi territoriali, quanto all'influenza degli interessi corporativi dotati di maggiore forza. Da qui deriverebbero quelle criticità che, di volta in volta, si sono riscontrate tanto sui tempi e sulla qualità della legislazione quanto sulla compattezza e sulla stabilità dei governi.

La censura principale mossa all'esperienza bicamerale investe quindi il piano dell'efficacia funzionale: il bicameralismo perfetto è stato ritenuto inadatto al sistema parlamentare, non capace di seguirne ed orientarne la piena realizzazione democratica nel dipanarsi della storia repubblicana e comunque non più adeguato sulla base di un presunto depotenziamento della sua originaria connotazione garantistica. Per questo ha stimolato così tanti tentativi di riforma, adattati di volta in volta ad interpretare le esigenze di rinnovamento istituzionale che ogni fase storia ha rivelato.

L'esame delle ipotesi di riforma del Senato, e quindi del bicameralismo perfetto, dalla Commissione Bozzi del 1985 alla riforma del 2005 – per altro senza esito - fino alle più recenti al vaglio del Parlamento nell'attuale legislatura, conduce a rilevare una

³²⁵ Cfr. *Art. 55 Cost.*, in Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Casa editrice Colombo, Roma, 1969, pag. 175 e ss.

sostanziale difformità tra le proposte di quella che si potrebbe definire una prima stagione, caratterizzata da una maggiore eterogeneità di anime che hanno suggestionato le esigenze di riforma del Parlamento, e che si conclude nel ventesimo secolo, e le proposte di una seconda stagione, che si apre con il varo della riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, le quali si collocano su un terreno prettamente regionalista³²⁶.

Mentre i progetti della prima stagione puntavano a trasformare il bicameralismo da paritario in differenziato, intervenendo proprio nelle pieghe funzionali attraverso una differenziazione di attribuzioni tra prima e seconda camera, la quale ben poteva ricollegarsi alla qualificazione territoriale del Senato ma poteva anche prescindere da tale connotazione, i progetti della seconda fase appaiono tutti strettamente collegati al completamento del nuovo impianto regionale inaugurato nel 2001, così da dare concretezza alla preannunciata revisione delle norme costituzionali relative al Parlamento contenute nel primo comma dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 promotrice di tale riforma.

In questa seconda stagione i progetti di riforma del bicameralismo italiano vengono dunque definitivamente ad assestarsi lungo l'asse della rappresentanza territoriale conferita alla seconda camera, la quale nelle più recenti proposte viene a qualificarsi – attraverso una lettura evolutiva della riforma del titolo V della Costituzione – non più come Senato regionale o delle autonomie, bensì come “Senato federale”, suscitando non poche perplessità circa l'appropriatezza dell'appellativo a fronte di un ordinamento che federale non è.

Di certo, la riflessione che filtra anche alla luce di queste forzature terminologiche (tali perché prive di aderenza al dato storico-istituzionale) è che attraverso la riforma del Senato e del tradizionale modello bicamerale si punti - stando almeno all'analisi dei disegni di legge costituzionale depositati anche nell'attuale legislatura da parte dei principali schieramenti politici – a far avanzare quel processo di trasformazione del nostro regionalismo, avviato da ormai un decennio, in direzione di un modello di federalismo o di regional-federalismo che è allo stato atipico, quanto meno per l'assenza di riscontri diretti in altri modelli di federalismo praticati nella sfera delle democrazie occidentali.

³²⁶ In tal senso anche Decaro C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss Press, Roma, pag. 107 e ss.

Si ha la sensazione di vivere una fase di passaggio del regionalismo determinata tanto dall'incompletezza della riforma varata nel 2001, come dimostra il ruolo suppletivo svolto in questi anni dalla Corte costituzionale, quanto dalla constatazione della sua imperfezione, avendo generato un sistema ibrido che innesta sull'originario impianto regionale tracciato in Costituzione singoli seppur significativi elementi tipici di un sistema federale (dall'imputazione residuale a favore delle Regioni della funzione legislativa ex art. 117 Cost. alla distribuzione delle risorse fiscali tra centro e periferia di cui all'art. 119 Cost.), del tutto avulsi da ogni altro collegamento con le istituzioni e non rispondenti ad un disegno preciso a tappe definite.

In questo contesto la riforma del Senato è presentata come l'anello mancante del nuovo equilibrio che il nascente federalismo o neo-regionalismo tenta con fatica di tracciare tra forma di Stato e forma di governo, ma tanto l'una quanto l'altra hanno confini indefiniti ed approdi ancora incerti. Il rischio è di promuovere alla cieca un'innovazione non chiara e collegata a troppe variabili, col pericolo di uno sbilanciamento che, snaturando la camera alta e scollandola dalle più alte funzioni politiche, si risolva in un sostanziale depotenziamento del Parlamento.

3. L'aspirazione federale del Senato.

L'esame dei progetti di legge costituzionale che nelle ultime legislature hanno concretamente dato voce alla tendenza riformistica "territorialmente orientata" rivela che la tanto propagandata vocazione federale del rinnovato Senato si è spesso tradotta in una mera aspirazione seguita da tentativi deboli e del tutto inconcludenti. E' il caso della riforma costituzionale varata nell'autunno del 2005 (e bocciata dal *referendum* popolare del giugno del 2006), dove il radicamento territoriale del Senato federale era ricondotto alla semplice contestualità tra le elezioni dei Consigli regionali e l'elezione del Senato (salva la partecipazione senza diritto di voto di esponenti locali quali membri aggiunti).

Parimenti, ha suscitato notevoli perplessità seppur per motivi opposti la costruzione del legame con la territorialità proposto dalla riforma costituzionale approvata a larga maggioranza dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella legislatura passata (la c.d. bozza Violante del 2007), che invece innestava la rappresentanza

territoriale espressa dal Senato così profondamente nelle strutture periferiche delle Regioni e degli enti locali – con l’elezione di secondo grado tra i componenti dei Consigli regionali e delle autonomie locali – da rendere troppo fluida e casuale la struttura stessa del Senato. In particolare, è stato obiettato che il Senato avrebbe mutato totalmente l’originaria fisionomia, perdendo la natura di organo costituzionale definito sia nella composizione sia nella durata per divenire espressione variabile di maggioranze regionali, e rivelandosi in questa rinnovata composizione non più in grado di garantire una continuità nei propri indirizzi, tanto da indurre a ritenere inadeguata e non più del tutto aderente la qualificazione di organo costituzionale di rango parlamentare³²⁷.

I progetti di riforma costituzionale attualmente depositati alla Camera ripropongono le linee essenziali delle tendenze più recenti, proseguendo un dibattito mai sopito ma reso ora della massima attualità per effetto dell’introduzione di forme inedite di federalismo nella distribuzione delle risorse fiscali (si pensi alla l. n. 42 del 5 maggio 2009 che conferisce delega al Governo in materia di c.d. federalismo fiscale e al conseguente d.lgs. n. 85 del 5 maggio 2010 sul federalismo c.d. demaniale). L’esigenza di un collegamento tra i livelli territoriali di governo è resa quindi ancor più pressante dalla prospettiva dell’applicazione di modelli federali in nuovi settori pubblici, e si traduce nella necessità di istituire una cabina di regia a livello centrale che sia in grado di tamponare le eventuali incongruenze nell’azione politica e di promuovere un circuito virtuoso che possa prevenire, oltre che comporre, i conflitti di competenze che, rallentando l’edificazione di un impianto regionalistico efficiente e coerente, hanno in sostanza depotenziato l’evoluzione legislativa nel suo complesso.

Da questo punto di vista, il bicameralismo - interpretato quale modulo istituzionale di confronto tra i poteri politici o tra le differenti rappresentanze territoriali – viene piegato a soddisfare una nuova necessità, quella di garantire una rappresentanza diretta agli enti territoriali di cui si compone la nazione. In questo risente di una chiara ispirazione federalista, proprio perché è nei sistemi federali che il bicameralismo ha il ruolo di strumento di composizione di interessi “territoriali” diversi. Pertanto, un intervento

³²⁷ Cfr. Fusaro C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 6 febbraio 2008.

riformistico che alteri il bicameralismo, orientandolo verso la rappresentanza dell'articolazione territoriale inevitabilmente sollecita un richiamo ai modelli federali.

L'indagine su alcune forme di Stato federale e sulle relative applicazioni del bicameralismo ha infatti evidenziato come nelle evoluzioni di ciascun sistema esaminato (tanto quello statunitense, quanto quello tedesco e per certi versi quello austriaco ed anche quello svizzero) si sia sviluppata una sorta di interdipendenza competitiva in cui le diverse sfere entrano in concorrenza per le competenze ed i diversi livelli di governo operano simultaneamente in quasi tutte le aree: in queste esperienze il ruolo della seconda camera si è plasmato in questa direzione, quale motore di coordinamento delle politiche del centro con quelle della periferia, così da regolare la competizione verticale e ridurre il ricorso alla Corte costituzionale per dirimere i conflitti di competenza.

In Italia, la c.d. questione regionale sorta a seguito della riforma del titolo V ha generato forti tensioni proprio per le criticità riscontrate nella distribuzione e nel coordinamento delle funzioni tra Stato e regioni, al pari di un sistema federale: infatti, i profili che si sono rivelati controversi nelle applicazioni riguardano essenzialmente il conflitto tra diversi livelli di governo indotto dalla sovrapposizione di materie, l'interdipendenza delle politiche e la distribuzione verticale ed orizzontale delle risorse³²⁸. Questi conflitti originati da una "cattiva riforma" hanno una natura intimamente politica e pertanto la soluzione non può essere delegata ad un organo di garanzia, come la Corte costituzionale, ma va affrontata ed individuata in ambito politico, da istituzioni dotate di legittimità adeguata e con regole di rappresentanza e di funzionamento adatte allo scopo.

Da questo punto di vista, non è opportuno postulare un irrobustimento di altri organi chiamati ad una funzione di conciliazione dei contrapposti interessi territoriali, come le Conferenze tra lo Stato e i diversi enti territoriali che, per quanto costituiscano utili momenti di raccordo tra i diversi livelli di governo, mancano interamente della legittimità e delle regole di funzionamento necessarie per svolgere una funzione di così alto calibro istituzionale.

328 Cfr. Pizzetti F. G., *Titolo V e nuova tipologia delle "materie strumentali": alcune riflessioni*, in *Rivista Confronti*, 2004, 2, pag. 129 e ss.

Pertanto, l'esigenza di ricorrere al Senato per dipanare il groviglio di competenze innescato con la riforma del titolo V, così da investire la camera alta della funzione di cerniera tra i diversi livelli di governo, sembra la strada costituzionalmente più opportuna anche alla luce della sua storia istituzionale, in sintonia tanto con il riferimento alla "base regionale" contenuto nell'art. 57 Cost., che è un'impronta del legame genetico con gli enti locali e che acquisirebbe una valenza ulteriore senza tuttavia stravolgere la natura dell'istituzione, quanto con l'esplicito richiamo - inserito nella l. cost. n° 3/2001 - al Senato qualche fulcro di un nuovo raccordo territoriale.

Non è però agevole individuare quali caratteristiche di rappresentanza e di funzionamento debbano assistere il Senato affinché sia in grado di svolgere adeguatamente tale delicato compito nel contesto italiano³²⁹.

L'osservazione empirica sui paesi federali non offre un valido aiuto, essendo chiaro che il federalismo si caratterizza per sua natura per una grande varietà di soluzioni istituzionali, che si riflettono in un'altrettanta eterogeneità di modelli di camera alta.

D'altronde, sebbene i sistemi federali offrano un ottimo bacino d'ispirazione, stante un'articolazione territoriale ed una distribuzione di competenze analoga ai sistemi regionali, tuttavia non appare di evidente praticità impiantare *tout court* soluzioni attinte da esperienze in cui la forma di governo è del tutto estranea a quella italiana, non potendosi rintracciare – al di là dell'implementazione delle competenze regionali – nessun altro tratto che sia indice dell'approdo del sistema italiano verso forme di federalismo.

Di certo, i progetti di riforma costituzionale del Senato al vaglio del Parlamento guardano ai modelli stranieri, primi tra tutti ai modelli federali, per individuare segmenti operativi validi e allineati al "vento di riforma" che spira da un decennio, ma la peculiarità della storia italiana e la natura primigenia delle sue istituzioni - orientate ad unificare lo spirito nazionale a fronte di una differenziazione territoriale, con evidenti discrasie sociali, culturali, economiche, che ha rallentato la piena realizzazione di un'Unità mai del tutto affermata - rivelano un processo di formazione dello Stato anomalo e non assimilabile, il quale costringe ad attingere a singoli spezzoni di altri

329 In tal senso, cfr. Bilancia P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in Bassanini F. (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 442, la quale definisce un organo come il Senato federale "la migliore e la più elevata espressione di un federalismo cooperativo".

sistemi che, con specifici aggiustamenti, vengono adattati al caso italiano, ma non permette di individuare un modello che più di ogni altro si presta a suggestioni particolarmente compatibili con la macchina costituzionale italiana.

4. Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano.

La riflessione sulle attuali prospettive di riforma del bicameralismo si è sviluppata focalizzando l'attenzione sui progetti di legge relativi alla revisione del Senato depositati nell'attuale legislatura.

Sono stati rintracciati quarantacinque progetti inerenti la modifica del Parlamento a largo spettro, dalla normativa sull'opposizione parlamentare al potenziamento delle commissioni parlamentari d'inchiesta alla disciplina sulle ineleggibilità e sulle incompatibilità parlamentari.

Di questi quarantacinque progetti trentuno si riferiscono specificamente alla riforma del Senato: in alcuni casi la novella costituzionale è circoscritta alla sola riduzione del numero dei senatori³³⁰ ovvero all'abbassamento dell'età per l'esercizio del diritto di elettorato passivo³³¹ o comunque si suggerisce un intervento correttivo circoscritto³³². Altre proposte invece – in totale 10 - prospettano una riforma del Senato alla luce di una più ampia rivisitazione dell'intero impianto istituzionale, la inquadrano all'interno di un disegno più ambizioso diretto a spostare l'asse parlamentare e a ricostruire l'equilibrio

³³⁰ Si fa riferimento ai seguenti progetti: A.C. n. 650 e n. 651 presentati il 30 aprile 2008 su iniziativa dell'on. D'Antona (PD); A.C. n. 968 presentato il 13 maggio 2008 su iniziativa dell'on. Borghesi (IdV); A.C. n. 3068 presentato dall'on. Dussin (Lnp) il 17 dicembre 2009; A.C. n. 2902 presentato dall'on. Versace (Pdl) il 9 novembre 2009; A.C. n. 2470 presentato dall'on. Di Pietro e altri (Idv) il 26 maggio 2009; A.C. n. 2473 presentato dall'on. Casini ed altri (Udc) il 26 maggio 2009; A.S. n. 1946 presentato dai sen. Bodega e Mazzatorta (Lnp) il 18 dicembre 2009; A.S. n. 1761 presentata dal sen. Musso (Pdl) il 9 settembre 2009; A.S. n. 1633 presentato dal sen. Benedetti Valentini (Pdl) il 24 giugno 2009; A.S. n. 1587 presentato dal sen. Belisario (Idv) il 6 maggio 2009.

³³¹ Si fa riferimento all'A.C. n. 849 presentato il 7 maggio 2008 su iniziativa dell'on. Piccchio (IdV); all'A.S. n. 2319 presentato dal sen. Bianco (Pd) il 4 agosto 2010; e all'A.C. n. 3296 presentato il 10 marzo 2010 dall'on. Vaccaro (Pd), che inoltre fissa in 70 anni il limite massimo per l'eleggibilità alle Camere.

³³² In tal senso, i seguenti progetti di legge: A.S. n. 1085 presentato il 7 ottobre 2008 su iniziativa del sen. Ceccanti e altri relativo alla regolamentazione del c.d. Statuto dell'opposizione; A.S. n. 223 presentato il 29 aprile 2008 su iniziativa del sen. Cossiga che esclude l'attribuzione del diritto di voto ai senatori a vita; A.C. n. 3262 presentato il 2 marzo 2010 dall'on. Gava (Pdl) e A.C. n. 3573 presentato dall'on. Calearo (Gruppo misto - Alleanza per l'Italia) il 23 giugno 2010, che abrogano la circoscrizione Estero tanto alla Camera quanto al Senato; A.S. n. 115 presentato il 29 aprile 2008 e A.S. n. 2173 presentato il 10 maggio 2010, entrambi a firma del sen. Cutrufo (Pdl), che propongono l'elezione di una nuova Assemblea costituente, cui si affianca la proposta A.C. n. 3074 dell'on. Mantini (Udc) presentata il 18 dicembre 2009 che propone l'istituzione di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

costituzionale intorno a forme di premierato (tranne un progetto – A.S. n. 1218 - che offre un'alternativa semi-presidenziale), in cui la revisione della camera alta è funzionalmente orientata ad un potenziamento dell'Esecutivo. In essi ogni tentativo riformistico del Senato sottende una più intensa ricaduta sugli equilibri di potere, rischiando a tratti di corrodere – con l'alibi della rappresentanza territoriale – la robustezza del Parlamento nel suo dialogo con il Governo.

Queste dieci proposte di modifica del Senato – che hanno costituito oggetto privilegiato d'indagine - hanno congegnato una figura completamente rinnovata tanto nella composizione quanto nelle attribuzioni, proiettando l'originalità della portata al di là della mera riduzione numerica dei senatori, come invece altre proposte pure presentate.

Di questi dieci progetti sei provengono dall'area di centro-sinistra o di opposizione³³³ mentre quattro dalla coalizione di centro-destra³³⁴, ma la connotazione ideologica dei proponenti non sembra giocare un ruolo di particolare rilievo nella diversità delle soluzioni privilegiate da ciascuna iniziativa o nella giustificazione delle scelte. Addirittura, si può constatare che due progetti di riforma costituzionale (A.C. n. 441 e A.C. n. 978) – tra l'altro i più corposi – sono pressoché identici pur provenendo proprio dai principali partiti avversari (rispettivamente Pd e PdL) . Ciò dimostra l'assenza di una specifica connessione tra un'ideologia politica ed una ben definita tipologia di Senato, riconducendo le argomentazioni a sostegno della modifica del bicameralismo ad una valutazione prettamente tecnica legata alle esigenze di maggiore rappresentatività territoriale e di coordinamento tra centro e periferia emerse a seguito dell'avvento della riforma costituzionale delle Regioni.

Attraverso una lettura trasversale dei disegni di legge è stato possibile risalire a tre temi d'interesse intorno ai quali sono state costruite le principali ipotesi riformistiche e che rappresentano i tre punti nodali sciolti i quali potrà realizzarsi una riforma quanto meno coerente delle istituzioni e, di conseguenza, potrà disegnarsi una nuova fisionomia bicamerale del Parlamento. Difatti, le modalità di trasferimento della rappresentanza

³³³ Si fa riferimento all'A.C. n. 441 presentata il 9 aprile 2008 su iniziativa dell'on. Sesa Amici (Pd); all'A.S. n. 24 presentato il 29 aprile 2008 su iniziativa del sen. Peterlini (SVP-Pd); all'A.S. n. 1086 comunicato alla Presidenza il 7 ottobre 2008 su iniziativa dell'on. Ceccanti e altri (Pd); all'A.S. n. 894 presentato dal sen. D'Alia (Pd) il 9 luglio 2008; all'A.S. n. 1589 della sen. Finocchiaro (Pd) e all'A.S. n. 1590 del sen. Cabrias (Pd), presentati entrambi il 26 maggio 2009.

³³⁴ Si fa riferimento all'A.C. n. 978 presentato il 13 maggio 2008 su iniziativa dell'On. Bocchino (PdL); all'A.S. n. 1114 presentato il 14 ottobre 2008 su iniziativa del sen. Pastore (PdL); all'A.S. n. 1218 presentato dal sen. Malan (PdL) il 18 novembre 2008 e all'A.S. n. 1548 presentato dal sen. Benedetti Valentini (PdL) il 6 maggio 2009.

territoriale al Senato, la distribuzione delle competenze tra le camere e la rete di interferenze con la forma di Stato e di governo del Paese sono le prove di forza che ciascuna proposta di riforma deve superare, affinché risulti coerente e compatibile col sistema, così da permettere di rendere chiara e definita *ex ante* la connotazione che l'ordinamento andrà ad assumere per effetto del suo impianto.

4.1. Le opzioni sulla rappresentanza territoriale.

Se è politicamente logico che il Senato sia protagonista di numerosi tentativi di revisione in quanto ritenuto la chiave di volta per risolvere la c.d. questione regionale, non altrettanto immediate e consequenziali sono le soluzioni tecniche idonee a tradurre concretamente lo spirito riformistico. Il primo grande tema da esaminare attiene al sistema della rappresentanza territoriale, e quindi al metodo con cui i senatori sarebbero effettivamente selezionati.

I meccanismi di rappresentatività suggeriti da ciascuna delle proposte di riforma del Senato depositate in questa legislatura sono tra loro eterogenei e non consentono di accertare la prevalenza netta di un modello, in quanto alcuni progetti prospettano l'elezione diretta, altri invece l'elezione indiretta ed infine uno propone il ricorso ad un sistema misto.

L'elezione diretta – nell'impianto di 4 disegni di legge costituzionale³³⁵ – collega i senatori alla popolazione e ne determina la distribuzione tra le regioni in proporzione alla densità di ciascuna. In realtà, mentre tre proposte si riferiscono al suffragio diretto *tout court*, l'altra (A.S. n. 24, sen. Peterlini) – che s'ispira al modello svizzero – circoscrive il bacino degli eleggibili ai soli consiglieri regionali ed affida a ciascuna regione la disciplina della legge elettorale per il Senato, nel rispetto dei principi fissati con legge statale.

Dei disegni di legge che promuovono un sistema elettorale misto, uno - A.S. n. 1114, sen. Pastore - ricollega il maggior numero dei seggi senatoriali (252) al suffragio universale diretto e li assegna in proporzione alla popolazione, ma prevede altresì che a questi si aggiungano due ulteriori senatori per ciascuna regione eletti (uno dal Consiglio

335 Si fa riferimento ai progetti A.S. n. 24 (sen. Peterlini); A.S. n. 1086 (sen. Ceccanti); A.S. n. 1218 (sen. Malan) e A.S. n. 1548 (sen. Benedetti Valentini).

regionale ed uno dai Consigli delle autonomie locali) tra i Sindaci ed i Presidenti di Città metropolitane e Province i quali, pur non essendo muniti del diritto di voto, hanno il compito di garantire l'apporto capillare dei rappresentanti dei territori più vicini alle comunità di base. L'altro progetto di legge che introduce un meccanismo di composizione mista – A.S. n. 1590, sen. Cabras – affianca ai senatori eletti a suffragio universale diretto (che rappresentano il maggior numero) ulteriori membri, attinti dai governi regionali e locali.

I due progetti più corposi ed organici su cui si è soffermata l'indagine (A.C. n. 441, on. Sesa-Amici³³⁶ e A.C. n. 978, on. Bocchino) – i cui capisaldi hanno importanti risvolti sull'intera forma di governo – propongono invece un metodo indiretto di selezione dei senatori, il cui numero varia con il variare della popolazione, essendo collegata la determinazione del numero dei seggi alla densità demografica della regione. In particolare, la maggior quota di seggi viene assegnata a seguito di elezioni tenute dai Consigli regionali al proprio interno ed un più ridotto numero di senatori (uno o due senatori per regione) viene eletto dai Consigli delle autonomie locali tra i membri dei Consigli comunali, provinciali e metropolitani.

Queste ultime due proposte presentano il pregio di collegare alle assemblee legislative territoriali la base rappresentativa dell'organo legislativo centrale, così da attingere tanto alla maggioranza quanto all'opposizione di ciascuna realtà territoriale. Inoltre, consentono l'apporto di soggetti amministrativi e politici di rilievo locale che adesso assurgono al ruolo di legislatore statale, traducendo la svolta federalista in un raccordo tra tutte le autonomie territoriali, le cui istanze sono canalizzate attraverso la partecipazione alle funzioni centrali della macchina parlamentare.

Tuttavia, la scelta di aprire il Senato alle energie di tutti gli enti locali di cui si compone lo Stato appare ardua nella misura in cui chi amministra un livello decentrato di governo del territorio rischia di conservare un'eccessiva impronta localistica che può cristallizzare una visione miope nella gestione degli interessi nazionali. Sebbene non possa negarsi l'utilità di ogni singolo apporto nella tutela e nella regolamentazione di importanti settori del Paese (si pensi al contributo offerto dai Comuni nell'interpretazione delle esigenze dei cittadini in tema di sicurezza o di fisco), non

³³⁶ Di identico o simile contenuto sono i progetti n. A.S. n. 894, presentato dall'on. D'Alia (Pd) e A.S. n. 1589, presentato dalla sen. Finocchiaro (Pd), per cui ad essi si estendono le riflessioni inerenti il disegno di legge A.C. n. 441, a firma dell'on. Sesa Amici.

sembra opportuna una così parcellizzata frammentazione della rappresentatività che potrebbe ritorcersi a danno della promozione di serie politiche nazionali, sia in termini di competenza che di prospettiva d'interesse.

Di certo, il coinvolgimento nella struttura parlamentare di semplici componenti delle assemblee territoriali risulta una strategia più opportuna a fronte della scelta – privilegiata in altra proposta (A.S. n. 1114, sen. Pastore e A.S. n. 1590, sen. Cabras) - di cooptare i Sindaci e i Presidenti di Province e Città metropolitane, apparendo quest'ultima una formula di rappresentanza di difficile realizzazione logistica e di discutibile ricaduta funzionale, considerata l'attività convulsa che connota la direzione di un ente locale a qualsiasi livello.

Permangono poi i dubbi circa un presunto deficit di legittimità, in quanto il massimo suggello popolare è garantito solo dall'elezione diretta, che è l'unica strada che conferisce la legittimità politica in piena attuazione al principio democratico. Le perplessità aumentano se si considera che in questi due progetti il Senato verrebbe a comporsi a seguito di un'elezione non solo di secondo, ma in parte anche di terzo grado. La panoramica sulle proposte di riforma del Senato porta in conclusione a rilevare che sebbene ciascuna conferisca massimo risalto all'innovativo radicamento territoriale della camera alta – esplicitamente definita federale – tuttavia, nessun progetto si spinge a prospettare nella scelta dei senatori l'operatività del principio federale classico, fondato sulla stretta aderenza al criterio della rappresentanza territoriale che richiede un uguale numero di rappresentanti per territorio³³⁷, a prescindere da ogni valutazione della densità demografica delle regioni (è il caso del Senato statunitense). Si tratta di una tecnica che consente la chiara identificazione del senatore con il territorio di appartenenza, così da tradurne gli interessi anche nelle politiche nazionali; tuttavia, il suo innesto nell'impianto parlamentare italiano è apparso arduo, alla luce della particolare articolazione regionale e della disomogeneità tanto nell'organizzazione dei governi territoriali quanto nella conformazione specifica di ciascun ente.

Pertanto, escludendo il ricorso al principio fondamentale del federalismo, legato alla stretta e rigida rappresentanza territoriale del Senato (che comunque rimane qualificato “federale”), i disegni di legge a carattere più spiccatamente federale, nella nuova

337 Tranne il caso della Germania, che modula da 3 a 6 il numero dei rappresentanti che ciascun *Laender* può inviare al *Bundesrat*.

configurazione della camera alta, preferiscono sostituirvi il principio della c.d. contestualità, in virtù del quale tutti i senatori sono eletti contemporaneamente ai consiglieri regionali, e che si fonda sull'idea che grazie a tale sincronia i risultati delle due elezioni dovrebbero essere omogenei, così che il Senato federale possa riproporre la composizione partitica dei Consigli regionali, e quindi rappresentarne le preferenze.

Sebbene la contestualità elettorale si riscontri in quasi tutte le soluzioni riformistiche, non si tratta tuttavia di una scelta legata ad una particolare evidenza in termini di maggiore rappresentatività. Infatti, non è una correlazione empiricamente riscontrabile e dotata di validità scientifica quella per cui i cittadini siano indotti a votare nello stesso modo sia per il Senato che per i governi o le assemblee regionali. Anzi, si potrebbe ritenere che, laddove sono più estese le competenze attribuite ai senatori rispetto a quelle dei consiglieri regionali, maggiore è la tendenza ad un voto diviso, considerato che l'elettore può ritenere un partito politico o una coalizione più affidabile nell'ambito della gestione dei governi locali ma meno competente nella politica estera o in generale nel governo dello Stato, per cui esprime voti differenti tra Senato ed enti locali.

Inoltre, la contestualità – oltre a richiedere un identico sistema elettorale per le Regioni e per il Senato al fine di produrre risultati analoghi (ed anche questa è una condizione di difficile realizzazione in tutte le aree regionali) - determina il confezionamento di un organo perenne che, stando alle proposte di riforma esaminate, si rinnova parzialmente ad ogni tornata elettorale regionale³³⁸ e che pertanto non ha contorni definiti né una personalità netta.

La previsione della “perpetuità” della camera alta non offre tuttavia valide garanzie di affidabilità in quanto il Senato, costretto ad una rigenerazione parziale e frequente, potrebbe essere esposto ad un mutamento di indirizzo conseguente al rinnovamento di alcuni suoi componenti durante l'*iter* legislativo. Il rischio è che sia rallentata o addirittura paralizzata tanto la formulazione di un indirizzo politico saldo nel tempo in ordine a qualunque tema di propria spettanza, quanto la realizzazione efficace attraverso la traduzione normativa dell'azione politica.

338 Si tenga presente che le ultime elezioni regionali si sono svolte nel 2010 ed hanno coinvolto 13 Regioni a Statuto ordinario; in Abruzzo, invece, si sono tenute nel 2008 (a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale) e nel Molise nel 2006. Le elezioni regionali delle Regioni a Statuto speciale si sono svolte quasi tutte nel 2008, tranne quelle relative alla Sardegna, espletate nel 2009.

Cementare un legame tra i componenti del Senato ed i Consigli regionali fondato sul principio *simul stabunt simul cadent* può determinare non poche inefficienze ed indebolire i programmi e le azioni avviati al Senato, schiacciati - da un lato - dal rischio di rimanere assoggettati ad una continua rivisitazione in conseguenza di ogni rinnovo parziale della camera alta e - dall'altro - dall'alternativa, altrettanto pericolosa, di essere approvati precipitosamente e senza la necessaria ponderazione nell'ansia di non incorrere in un cambiamento di senatori, e quindi di idee.

4.2. La distribuzione della funzione legislativa.

La ripartizione delle competenze legislative tra le due camere è un aspetto molto dibattuto, sebbene possa riscontrarsi una generale uniformità d'intenti nelle attuali proposte di riforma che affrontano il tema, le quali s'ispirano concordemente al principio della specializzazione per materia con conseguente separazione di attribuzioni tra Camera e Senato. In tal modo, si punta a modificare la natura simmetrica del bicameralismo italiano sul piano funzionale, attraverso l'individuazione di precise materie, corrispondenti a ben determinati settori d'intervento, e la loro assegnazione ad una delle due camere, che pertanto è chiamata ad esercitare prevalentemente o esclusivamente la funzione legislativa (salve le materie che rimangono assoggettate alla procedura bicamerale paritaria).

La scelta concorde a favore della bipartizione della potestà legislativa statale fondata sulla specializzazione per materia implica una distribuzione orizzontale di competenze tra le camere, la quale viene ad essere assistita da regole e da equilibri propri nella scelta relativa tanto all'apporto di un organo o di entrambi all'esercizio della funzione normativa, quanto al grado di intervento. La modulazione del potere legislativo e la sua distribuzione a livello centrale viene a costituire quindi un micro-cosmo di cui ciascuna proposta di riforma del Senato tenta di tracciare la mappatura.

L'interpretazione delle soluzioni prospettate tuttavia si delinea meglio solo alla luce delle interazioni con l'altro emisfero di cui si compone la funzione legislativa, cioè con il sistema di ripartizione verticale tra i diversi livelli territoriali di governo.

Difatti, le implicazioni che la strutturazione della potestà legislativa a livello centrale determina sull'azione politica locale costituiscono un'evidenza anche negli odierni

sistemi federali, in cui vi è una rigida separazione di competenze tra Federazione e Stati federati: in essi, le decisioni assunte a livello centrale (ad esempio, in tema di immigrazione) influenzano comunque le scelte effettuate a livello decentrato (ad esempio, in tema di sanità o istruzione) e viceversa (ad esempio, le imposte applicate a livello locale incidono sulla base imponibile dei tributi nazionali).

In un sistema regionale come quello italiano in cui – a differenza dei sistemi federali classici – vi è una complessa interdipendenza tra le funzioni esercitate dai due livelli territoriali di governo, sono certamente maggiori le interferenze e le contaminazioni nella determinazione delle rispettive azioni politiche. Inevitabilmente, si pone l'esigenza di una razionalizzazione delle funzioni di ciascun attore, ma è ancor più difficile ipotizzare una marcata distinzione di attribuzioni, soprattutto alla luce della nuova architettura legislativa inaugurata nel 2001 che, da un lato, ha sancito l'incremento delle materie affidate alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, in cui la collaborazione tra i due livelli territoriali è resa necessaria dall'assegnazione alla legislazione nazionale della determinazione dei principi e dei criteri generali su cui poi si innesterà ciascuna disciplina regionale, dall'altro ha consentito l'emersione delle c.d. materie trasversali (ad esempio, l'ambiente, la tutela della concorrenza...) che coinvolgono in parallelo differenti ambiti di competenza e che, essendo qualificate non in base ad un criterio oggettivo ma in chiave teleologica, non possono essere ricondotte entro schemi di riparto rigidi tra legislazione statale e legislazione locale. In questi casi, gli spazi lasciati alla normativa regionale oscillano in funzione della natura dell'intervento statale, rendendo necessario un costante dialogo istituzionale.

In questa prospettiva, il Senato interpretato in chiave federale si presta a rappresentare un opportuno raccordo per il coordinamento delle politiche territoriali, così da divenire la sede privilegiata di concertazione di un'azione politica che, seppur congegnata a livello centrale, sarebbe ora in grado di assorbire gli influssi locali proprio in virtù della nuova impronta territoriale della camera alta, la cui composizione federale consentirebbe di riversare "in presa diretta" le istanze della periferia³³⁹.

In virtù della specializzazione regionale del Senato, alla luce delle ripartizioni di competenze suggerite nelle proposte di riforma esaminate, la politica elaborata in

³³⁹ Cfr. Bordignon M., Brosio G., *Un Senato federale ma all'americana*, in www.lavoce.info, 6 febbraio 2004.

Parlamento potrebbe avvalersi delle suggestioni filtrate dalla composizione territoriale della camera alta e rappresentarne una sintesi in grado di riflettersi a sua volta nelle successive scelte tecniche regionali, così da mantenere salda l'unità di intenti e coerente l'azione politica anche nella diversità delle proiezioni legislative che da essa si svilupperanno in ambito territoriale.

Tuttavia, una valutazione più generale circa la complessiva articolazione del potere legislativo e l'interazione dei due distinti micro-cosmi - individuati sulla base di una distribuzione rispettivamente orizzontale e verticale di competenze e governati ciascuno da un proprio regime di attribuzioni - induce a rilevarne l'immediata funzionalità alle esigenze di rappresentanza territoriale e di armonia tra i diversi livelli legislativi, ma non consente di escludere, anzi paventa l'eventualità di anomalie nel coordinamento dei compiti e di inefficienze nella produzione normativa.

D'altronde, la riforma del titolo V della Costituzione - che ha organizzato una diversa articolazione verticale di competenze, in vista dell'implementazione della legislazione regionale - ha generato innumerevoli conflitti di competenze proprio per la difficoltà tecnica di ritagliare in modo netto i settori d'intervento di ciascun potere e di disarticolare su più livelli una politica comune attraverso la regolamentazione capillare delle specifiche attribuzioni in quelle zone di confine, i cui contorni nebulosi generano sovrapposizioni o stalli.

Pertanto, il rischio che la distribuzione rigida di competenze non sia del tutto adeguata e che oltretutto massimizzi la possibilità di politiche contraddittorie si ripropone anche prospettando una specializzazione legislativa in capo al Senato, tale da alterare il dialogo paritario tra le camere su cui ha sempre riposato l'equilibrio legislativo e conferire prevalentemente al Senato la determinazione delle politiche più sensibili alla dimensione territoriale e la gestione dell'adeguamento delle soluzioni regionali e del loro coordinamento.

La complessità del fenomeno si desume considerando che, a seguito di questa ulteriore ripartizione per materia delineata nelle proposte di riforma, si vengono ad ipotizzare in linea teorica ben sei livelli di produzione normativa, affidati a quattro distinti organi. Infatti, sotto l'unico ombrello che idealmente identifica il potere legislativo si può individuare un primo livello legislativo che attiene alle materie di esclusiva o prevalente competenza della camera alta (di evidente connotazione regionale), cui si affianca

l'omologo livello riferito alla camera bassa (la cui competenza riguarda materie di più immediata ricaduta politica); il terzo livello concerne le materie di esclusiva competenza regionale ed il quarto invece le materie di legislazione concorrente (che vengono attratte nell'orbita delle competenze del Senato); il quinto livello si ricollega alle materie di esclusiva competenza statale (che sono tendenzialmente riconducibili alla Camera dei deputati) ed infine l'ultimo livello riguarda le materie c.d. bicamerali che richiedono la partecipazione paritaria di entrambe le camere (dalle leggi di revisione costituzionale alle leggi sui principi cardine dell'ordinamento). Pur volendo considerare la sostanziale identità - da un lato - tra le materie di legislazione concorrente e quelle specificamente affidate al Senato e - dall'altro - tra le materie devolute alla Camera e quelle di esclusiva competenza statale, si rintracciano comunque quattro piani su cui viene segmentata la funzione legislativa.

Queste piattaforme lungo cui si snoda la produzione delle leggi - ciascuna delle quali è dotata di un ben definito *iter* procedurale - sono ricondotte a differenti attori politici: accanto alle due camere singolarmente considerate ed alle Regioni, anche il Parlamento riunificato continua a configurarsi quale soggetto legislativo unitario, in relazione a tutte le ipotesi in cui decide seguendo una procedura bicamerale simmetrica.

Di certo, ogni legge statale viene licenziata dal Parlamento nella sua unità anche alla luce delle proposte di riforma attualmente in campo (tranne qualche eccezione); tuttavia, la diversificazione di ruoli tra le due camere - sia nella fase propulsiva dell'iniziativa, sia nell'istruttoria della legge sia infine nella decisione (date le diverse maggioranze previste per l'approvazione, in caso di veto dell'altro ramo) - permette di ascrivere ogni materia ad uno dei due rami dell'Assemblea, che ne assume quindi la "paternità tecnico-politica", e di individuare un autonomo livello di produzione legislativa nei termini indicati.

Questa distribuzione della potestà legislativa su più livelli, seppur meramente esemplificativa, è emblematica del reticolo di interferenze e di punti di contingenza che si vengono a disegnare quando la nuova ripartizione di competenze tra Camera e Senato s'intreccia con la pregressa suddivisione per materie tra Stato e Regioni: come in un sistema cartesiano, i due livelli sembrano rappresentare un'inedita coppia di ascissa ed ordinata che identifica una nuova geometria del potere legislativo.

L'esame specifico dei disegni di legge dimostra come la funzione legislativa venga scomposta tra camera alta e camera bassa, distinguendo materie a prevalente competenza dell'una o dell'altra e conferendo al Senato i settori che coinvolgono un interesse regionale. Il peso istituzionale del Senato risulta quindi rafforzato nelle materie di immediata incidenza territoriale, sebbene ne derivi – quale contrappeso - la perdita di potere decisionale nei settori deferiti in via esclusiva alla Camera dei deputati in cui, occorrendo una valutazione più intimamente politica che territoriale, non trova più giustificazione l'intervento di una camera connotata in chiave federale.

Le proposte di riforma esaminate individuano quattro livelli o moduli procedimentali all'interno della legislazione statale: oltre alla procedura bicamerale paritaria (che coinvolge collettivamente entrambe le camere e si fonda sulla *navette*), s'introduce sia un procedimento bicamerale a prevalenza della Camera dei deputati (che coinvolge la generalità dei progetti di legge), sia un procedimento bicamerale a prevalenza del Senato, riferito alle materie di legislazione concorrente, in cui la tanto propagandata preponderanza si risolve nello svolgimento dell'attività istruttoria e dell'esame in prima lettura, spettando comunque alla Camera l'approvazione definitiva; infine, si congeda un ultimo procedimento legislativo, inerente a materie di particolare rilievo regionale (di cui all'art. 118, secondo e terzo comma, Cost. sulla definizione dei criteri organizzativi delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà, e all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost. sulla distribuzione delle risorse finanziarie ai fini dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale), in cui la posizione del Senato è di particolare incidenza, potendo essere superata solo da una forte maggioranza alla Camera.

Il dato che emerge *ictu oculi* è che la suggerita distribuzione della funzione legislativa si risolve a tutto aggravio delle competenze della camera bassa, la quale – oltre a dover assumere la gestione “in solitaria” delle materie di propria pertinenza -non viene comunque (e non potrebbe essere diversamente) estromessa dalla procedura che determina l'adozione della legge neppure nei settori di chiara connotazione regionale, anzi rimane deputata all'assunzione della deliberazione finale, cui conferisce il suggello politico. Il Senato risulta invece impoverito di molte delle attuali competenze ed oltretutto il suo *range* d'azione non viene mai nettamente definito in nessun progetto di legge, essendo collegato genericamente alle materie di legislazione concorrente o di

rilievo regionale (si fa riferimento infatti alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, all'art. 118, secondo e terzo comma, e 119, terzo, quinto e sesto comma, Cost.). Si propone piuttosto un meccanismo di maggioranze differenziate, che vengono rapportate al grado di incidenza territoriale delle materie, così da sostituire l'attuale *navette* con un ingranaggio a due modulazioni. In sostanza, il testo di legge, anziché essere approvato in modo simmetrico da ciascuna camera che decide con identiche maggioranze, viene ad essere deliberato sulla base di maggioranze distinte, la cui misura dipende dal grado di coinvolgimento degli interessi regionali e rappresenta un indice rivelatore del peso ponderato del Senato, e per esso dei sistemi locali, in ciascuna politica nazionale.

Non è possibile allo stato definire se la complessa diramazione della funzione legislativa, attraverso cui si rivela la natura più intimamente federale del Senato, sarà in grado di operare efficacemente una volta trasposta nella realtà, così da consentire una individuazione di ruoli netta ed una complementarità di azioni fluida - in coerenza con lo spirito dei progetti di riforma - oppure se invece intaserà ancor di più il coordinamento, generando conflitti o lacune nell'intervento pubblico, con l'aggravante di scardinare del tutto il doppio dibattito legislativo, perfettamente bilanciato, tra Camera e Senato che in diverse occasioni si è rivelato uno strumento salvifico contro l'approvazione di leggi non adeguatamente formulate, se non quando illiberali.

Di certo, l'esempio tedesco - che sul tema della ripartizione delle competenze appare essere la principale fonte d'ispirazione dei disegni di legge depositati - induce a riflettere non solo sulla forza centripeta che deve esercitare la camera alta rispetto alle politiche delle realtà locali - su cui si registra ampia condivisione - ma anche sull'efficacia delle forze centrifughe ad essa connesse, cioè sulla qualità della legislazione territoriale. Infatti, è proprio la legislazione degli Stati federati tedeschi - più che la legge federale - ad essere molto accurata nella ripartizione delle competenze con la Federazione e particolarmente attenta all'individuazione della giusta misura dell'intervento di ciascun potere coinvolto in base alle esigenze della diversa realtà territoriale. In tal modo, il rischio di una sovrapposizione è scongiurato non solo per l'efficace sintesi delle politiche locali svolta dalla camera alta attraverso la legislazione federale, ma per effetto della sinergia con la dettagliata regolamentazione locale che,

intervenendo nelle pieghe più burocratizzate dell'azione pubblica, è l'unica fonte idonea a verificare e poi dipanare la fitta trama di competenze legislative ed amministrative.

Da questo punto di vista, una riforma efficace del potere legislativo, pur prospettando una specializzazione del Senato nelle materie a forte connotazione regionale e amplificando per tale via una fisionomia federale già affermata sul piano strutturale, deve comunque orientarsi verso un parallelo rafforzamento delle potenzialità del legislatore regionale, che rappresenta l'interlocutore privilegiato se non l'*alter ego* del legislatore nazionale, senza il cui apporto paritario qualunque tentativo di rendere più dinamica e funzionale la produzione normativa rimarrebbe sbilanciato e quindi inefficace.

4.3 L'incidenza sulla forma di Stato e sulla forma di governo.

E' di massima evidenza che le attuali tendenze di riforma del Senato che intaccano tanto la composizione delle camere quanto le modalità di esercizio della funzione legislativa investono direttamente la forma di Stato. Infatti, si è avuto modo di constatare, anche dall'analisi delle esperienze straniere, che sussiste una relazione forte tra la conformazione del bicameralismo e l'adozione di un sistema federale, in quanto l'intreccio di competenze tra i diversi livelli territoriali necessita di momenti di raccordo e di cooperazione che vengono soddisfatti principalmente attraverso una camera di rappresentanza degli enti decentrati dotata di una'autonoma personalità nel panorama delle istituzioni costituzionali.

Parimenti, è possibile rintracciare un altrettanto robusto seppur meno evidente legame tra bicameralismo e forma di governo attraverso la constatazione che le modulazioni del Parlamento bicamerale, e quindi il modo in cui ciascuna camera svolge la propria funzione ed interagisce nella galassia delle istituzioni, si plasmano diversamente in base al tipo di governo (presidenziale, parlamentare, semipresidenziale o direttoriale) che connota l'ordinamento, ma al contempo si riverberano su tutti i poteri dello Stato e sulla dinamica che anima il dialogo politico, in specie con l'Esecutivo, attraverso un meccanismo di reciproca influenza.

Nella vicenda italiana il superamento del bicameralismo perfetto, a seguito dell'eventuale configurazione federale del Senato, conduce ad un rimodellamento della

forma di governo, riflettendosi sul legame di fiducia con l'Esecutivo e risolvendosi in una sostanziale estromissione della camera alta dalla partecipazione alla gestione politica del Paese. Ciascuna delle proposte di riforma che tratteggia un nuovo impianto di attribuzioni in capo al Senato³⁴⁰ (in particolare, i disegni di legge n. A.C. n. 441, A.C. n. 978, A.S. n. 1086 e A.S. n. 1114) esclude infatti la titolarità del potere di conferire o revocare la fiducia al Governo (ovvero al Primo ministro, laddove così previsto).

E' questo un profilo di grande interesse politico, oltre che tecnico-giuridico: poche norme riformate generano un impatto esponenziale non solo sul bicameralismo *tout court*, ma sull'intero scacchiere delle istituzioni costituzionali, determinando un nuovo equilibrio tra i poteri dello Stato che si fonda sulla radicalizzazione del carattere di ciascuna camera. In sostanza, la connotazione prettamente regionale tanto nella struttura che nelle competenze legislative portano ad assolutizzare l'impronta federale nella nuova fisionomia del Senato, rinvigorito nel ruolo di *trait d'union* tra i diversi livelli territoriali ed elevato ad epicentro delle dinamiche locali, a discapito tuttavia della legittimazione ad intervenire nel confronto sulle scelte di politica generale.

Considerando inoltre che tutte le proposte di riforma in campo tendono ad un sostanziale rafforzamento del potere esecutivo e collegano la designazione del Presidente del Consiglio all'esito delle elezioni alla Camera dei deputati, nel tentativo di costituzionalizzare un premierato già affermato nella sostanza per effetto della legge elettorale, emerge con maggiore evidenza la netta separazione tra le due camere: una assume una forte connotazione territoriale e viene tendenzialmente votata al solo esercizio della funzione legislativa e l'altra espande la massima valenza politica, in quanto non solo dà corpo alla legislazione statale ma genera direttamente – per espressa disposizione costituzionale – il *leader* di Governo.

La scelta delle proposte di riforma del Senato di escludere la camera alta dal circuito fiduciario di certo opera il depotenziamento politico di un ramo del Parlamento che – in virtù della nuova veste territoriale – perde la capacità di influire sulle decisioni politiche del Governo e sulla loro traduzione in legge. Tuttavia, la neutralizzazione politica del Senato viene ritenuta pienamente in linea con l'idea di trasformarlo in organo indirizzato alla causa regionalista.

340 Si fa riferimento ai disegni di legge A.C. n. 441, A.C. n. 978, A.S. n. 1086, A.S. n. 1114, A.S. n. 894, A.S. n. 1589 e A.S. n. 1590.

A sostegno di questa soluzione militano esigenze di coerenza costituzionale, considerato che la particolare composizione territoriale prospettata per la camera alta e la sua specializzazione legislativa impiantano una dimensione federale così connotante da non consentire né l'ingerenza su questioni di più ampio rilievo nazionale, né il contraddittorio sulle scelte connesse alla realizzazione dell'indirizzo politico del Governo, rispetto al quale il Senato è ora del tutto estraneo e quindi irresponsabile, non avendo prestato né direttamente né indirettamente il proprio consenso. Vengono quindi recisi i tradizionali punti di contingenza con l'Esecutivo, in quanto la nuova identità del Senato e la sua forte virata federale escludono una condivisione di prospettiva e di percorsi tra i due organi, che infatti orientano la propria azione su terreni diversi: da un lato, la gestione politica del Paese e dall'altro il coordinamento delle politiche territoriali.

Le proposte di riforma, in nome della dimensione federale, impediscono in sostanza al Senato di ostacolare – attraverso un voto contrario o anche solo un vivace dibattito in Parlamento - la realizzazione del programma governativo la cui concretizzazione in legge viene rimessa esclusivamente alla camera bassa, a cui è riservato il dialogo con l'Esecutivo.

Si disegnano in definitiva nuovi equilibri tra le istituzioni che irradiano i propri effetti in diverse direzioni: da un lato, si promuove una sorta di identificazione politica tra la Camera dei deputati ed il Governo, legandone i destini a vantaggio di una coerenza d'azione che si risolve in un sostanziale irrobustimento dell'Esecutivo, e dall'altro si rafforza l'impronta regionale del Senato che nella nuova dimensione federale assurge a cabina di regia delle politiche territoriali, ma viene estromesso da ogni funzione politica nazionale.

5. La necessità di antidoti democratici.

Affinchè una tensione di rinnovamento non si trasformi in un'ennesima riforma mancata, per l'assenza di un ben congegnato progetto su cui registrare un consenso tecnico o politico, ma al contempo non porti alla creazione di un mostro istituzionale destinato alla deriva antidemocratica, è necessario preservare la struttura di valori e di regole che identificano l'ordinamento, assicurando quelle contromisure che permettono

di controbilanciare qualunque disequilibrio tra i poteri costituzionali. Pertanto, ciascuno degli aspetti del rinnovato circuito istituzionale tracciato dalle proposte di riforma del bicameralismo richiede un'autonoma riflessione, così da individuare il giusto contrappeso per ogni lato del nuovo poliedro che s'intende disegnare e preservare in tal modo l'identità liberale, parlamentare e costituzionale in cui si riconosce il Paese.

Sezionando il fenomeno legato alla trasformazione del bicameralismo, è possibile allora tentare di rintracciare specifici bilanciamenti per ogni specifico intervento riformistico, in modo da calibrare gli effetti che ne derivano e convogliarli entro i binari della democrazia che fonda il nostro ordinamento.

Ciascun profilo d'indagine suggerisce allora l'individuazione di alcuni accorgimenti di sistema che, come efficaci antidoti, siano in grado di contrastare il rischio di singole storture le quali contribuiscano poi ad inficiare complessivamente l'assetto democratico dei poteri.

a) Una prima riflessione in questi termini si lega alla connotazione territoriale del Senato che rappresenta – agli occhi dei proponenti – il principale passo verso il tanto auspicato approdo federale della forma di Stato. In realtà, ad un esame meramente tecnico, la riforma della seconda camera si presenta come un tentativo di dare composizione al disordinato reticolo di competenze che la riforma del titolo V della Costituzione ha maldestramente disegnato nell'intento di promuovere un decentramento normativo indispensabile per la definitiva edificazione dell'impianto regionale. Pertanto, il rafforzamento della dimensione territoriale dell'azione pubblica, unito all'esigenza di razionalizzare la distribuzione di competenze legislative su più livelli, ha indotto a privilegiare la modifica del Senato, ritenendola l'evoluzione naturale di un processo che – al fine di dar voce agli interessi regionali e convogliarli nelle decisioni statali a cui sono inevitabilmente legati – deve necessariamente coinvolgere le istituzioni centrali, riflettendosi così sulla connotazione della forma di Stato.

Tuttavia, sarebbe opportuno verificare se davvero la riforma del Senato sia l'unico percorso da intraprendere per completare il capitolo della riforma del titolo V rimasto incompiuto e se – in ordine di priorità - sia il primo intervento riformistico da effettuare per arginare e risolvere la c.d. questione regionale. Occorre in pratica accertare - prima di procedere ad un così rilevante stravolgimento dell'ordinamento costituzionale – se siano già state predisposte delle contromisure che – plasmando trasversalmente il nuovo

ruolo del Senato – impediscano un deterioramento delle istituzioni, attraverso l’annichilimento di un potere a vantaggio di un altro.

Appare ormai inevitabile individuare un anello di raccordo al centro del sistema delle autonomie, il cui campo di azione normativa è stato esteso senza fornire le opportune coordinate per l’armonizzazione delle discipline e delle competenze; parimenti, risulta di primaria importanza, ai fini di un’azione pubblica coerente, rendere compatibili gli interessi delle comunità territoriali in cui si articola la Repubblica con il principio di unità nazionale di cui solo gli organismi costituzionali - e in primo luogo il Parlamento - sono espressione. In questa prospettiva funzionale, il Senato è l’organo istituzionale che, per la sua indipendenza ed estraneità alle interferenze politiche nella nuova veste territoriale, meglio si adatta a dirimere i conflitti tra due livelli di governo e, per tale via, potrebbe assorbire gran parte degli incarichi sinora svolti dalle Commissioni miste di cui al D.Lgs. n. 281 del 1997 – la cui autorevolezza e capacità decisionale sono costantemente messe in dubbio dall’assenza di una legittimazione popolare³⁴¹ - ed assumere un ruolo non solo consultivo, ma anche propulsivo nelle procedure di controllo ai sensi dell’art. 126 Cost.

Tuttavia, qualunque aspirazione di armonia e coordinamento tra i poteri dello Stato, prima di dirigersi verso innovazioni e correzioni nello *statu quo ante*, dovrebbe preventivamente verificare l’effettivo funzionamento di tutti gli ingranaggi della macchina costituzionale, soprattutto nelle pieghe di recente riformulazione. Pertanto, ogni tentativo riformistico del Senato non può prescindere dal preventivo irrobustimento della legislazione regionale, che è il passaggio logicamente successivo – seppur non ancora realizzato - all’assegnazione alle Regioni della mera titolarità legislativa da parte della fonte costituzionale e che consiste nel riempire di significati concreti l’autonomia normativa formalmente già acquisita. Seguendo tale percorso, sarà necessario rafforzare la qualità legislativa regionale, arricchirla di contenuti e specificazioni, così da intervenire in tutte le maglie della burocrazia che assiste l’azione pubblica attraverso una disciplina così dettagliata da non lasciare spazi ad ambiguità e quindi a sovrapposizioni di competenze o stalli.

E’ questo un compito che va necessariamente devoluto al livello legislativo regionale, in quanto è solo da una prospettiva decentrata che possono essere correttamente

³⁴¹ Cfr. Ciolli Ines, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, pag. 259 e ss.

interpretate le disfunzionalità nella distribuzione delle competenze e possono essere individuate le modalità di collaborazione più opportune.

Solo dopo aver sviluppato tutte le potenzialità normative delle Regioni attraverso una implementazione non tanto nel numero quanto nella qualità e nel dettaglio della legislazione di propria pertinenza, tale da regolare e ripartire le competenze dei differenti soggetti coinvolti in un'azione pubblica, si potrà allora affrontare più consapevolmente il tema di una riforma del Senato in senso territoriale che a quel punto – sfrondata dalle micro-competenze di cui il sistema regionale si sarà fatto carico efficacemente e con congruenza di azione, così da prevenire o dirimere alla base il maggior numero di occasioni di conflitto - potrà davvero fungere da organo di raccordo istituzionale, teleologicamente orientato alla sintesi delle diverse politiche regionali ed alla loro trasfusione nelle scelte di sistema del Paese, senza incorrere nel rischio di dedicarsi a minuziose declinazioni di compiti e di poteri locali.

Prima ancora di riformare la camera alta, risulta in definitiva indispensabile accelerare l'avvento di un sistema regionale forte, in grado di realizzare una gestione illuminata e collaudata del livello territoriale di governo, di modo che l'ingresso del Senato in questa nuova veste possa trovare un fertile terreno su cui sviluppare fruttuosamente un'azione di coordinamento efficace.

b) Si è già rilevato che la trasformazione del Senato ridisegna l'architettura costituzionale e può trovare ingresso nell'ordinamento solo a condizione che lo stravolgimento di equilibri che ingenera conduca simultaneamente e senza traumi ad un assetto dei poteri differente, ma parimenti improntato ai principi di democrazia e libertà, senza discostarsi dal solco del governo parlamentare.

Per poter edificare in modo virtuoso una camera territoriale in grado di convogliare verso il centro la sfera della rappresentanza, è allora necessario che ogni prospettiva di riforma - oltre a rafforzare il tasso di rappresentatività – orienti la propria strategia verso un rinvigorimento del peso politico del Parlamento nel suo complesso³⁴². Da questo punto di vista, qualunque sia la configurazione che il Senato - alla luce del ventaglio di soluzioni prospettate negli ultimi anni – è destinato ad assumere nei tratti strutturali e funzionali, è indispensabile che la sua modifica miri sempre a contrastare quel processo

³⁴² Cfr. Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza editore, Roma-Bari, 2006, pag. 93 e ss.

di crescente erosione del potere parlamentare che gli sviluppi più recenti della nostra forma di governo, e di riflesso del sistema politico, tendono a far registrare.

L'estremizzazione dell'esigenza di rappresentanza territoriale ha caricato la riforma del Senato della valenza di pietra angolare per il radicamento di un modello federale presentato quale paradigma della forma di Stato più adeguata alla gestione multilivello del Paese. Il timore è che, così facendo, si possa assestare un ennesimo colpo basso al Parlamento, attraverso un'operazione che ne indebolisce la funzione di controllo e di contrappeso all'Esecutivo non con una contrazione esplicita di poteri, ma in modo indiretto, e cioè intervenendo su uno dei suoi rami: difatti, il Senato – piegato dall'esigenza territoriale – viene totalmente votato alla causa regionalista e perde ogni connotazione politica.

Il rischio è quindi di mortificare il Senato, degradandolo a camera minore in nome della rappresentanza territoriale, in modo che sia implementata la sua produzione legislativa a carattere regionale ma risulti annichilito il suo ascendente politico. E' evidente l'immediata ricaduta che ne deriverebbe nell'agone assembleare, in quanto sarebbero notevolmente più esigue le energie che, arricchendo il dialogo politico in Parlamento, controbilanciano il peso del Governo.

L'aspetto più delicato dell'operazione di riforma del bicameralismo attiene quindi alla necessità di evitare che essa operi una sorta di deperimento istituzionale non solo della camera alta, ma dell'intera Assemblea cui è devoluta la sovranità popolare.

La strada che appare percorribile per scongiurare questa evenienza deve necessariamente dirigersi verso l'accrescimento delle funzioni di controllo proprio in capo all'organo che si vuole manipolare, così che - per effetto del potenziamento di questa ulteriore funzione istituzionale - il Senato possa aggiungere una nuova linfa vitale all'identità del Parlamento e corroborarne il peso sullo scenario fluttuante degli equilibri costituzionali, non più in una dimensione politica bensì su un più elevato piano costituzionale.

Il Senato, da questo punto di vista, potrebbe essere chiamato a svolgere una funzione di contrappeso, che si estrinseca in un controllo di garanzia a presidio del corretto funzionamento dei meccanismi di equilibrio tra i poteri dello Stato, al fine di verificare che l'impronta democratica sia mantenuta in tutte le pieghe della gestione dinamica delle funzioni dello Stato. Il Senato verrebbe pervaso dallo stesso spirito che anima il

ruolo del Presidente della Repubblica e difatti molte Costituzioni, come quella italiana, prevedono che le attribuzioni del Capo dello Stato, in caso di suo impedimento o di vacanza anticipata dalla carica, siano esercitate proprio dal Presidente della seconda camera, ritenendolo una figura di così alta caratura istituzionale da offrire quelle garanzie di aderenza alla Costituzione e senso dello Stato richieste dall'incarico che, seppur in funzione vicaria, è chiamato a rivestire.

In sostanza, la valorizzazione dell'attività di bilanciamento del Senato potrebbe consentire la lettura in chiave moderna del principio della separazione dei poteri, così da definirne i contorni nella nuova dimensione istituzionale che nel tempo è maturata, in cui si è registrato per certi versi uno scollamento della costituzione materiale dall'asse parlamentare originariamente delineato.

Per vincere il rischio di un depauperamento politico del Senato diventa allora di primaria rilevanza conservare tutta l'autorevolezza che deriva dal rango di organo costituzionale e che – a fronte dell'estromissione dal circuito di fiducia col Governo - gli consenta ugualmente di esercitare una pervicace funzione di controllo, sebbene da una prospettiva differente. Se nell'attuale impianto costituzionale, il Senato svolge un'attività di vigilanza sull'azione di Governo che trova legittimazione nel vincolo di fiducia e che giustifica la costante verifica sulla coerenza dell'attività del Governo al programma presentato, alla luce della nuova architettura il Senato non avrebbe alcun legame con l'Esecutivo e non ne condividerebbe la responsabilità politica: si creerebbero così le condizioni più favorevoli a che la camera alta possa effettuare un controllo esterno sull'Esecutivo, in virtù del quale la valutazione di coerenza sia rapportata, più che ad un programma, al modo in cui lo stesso viene realizzato, e cioè ai principi fondamentali che assistono la concreta dinamica democratica dei poteri costituzionali, in modo da verificare il rispetto del delicato meccanismo di bilanciamenti e contrappesi tra le istituzioni in cui si esprime lo spirito del governo parlamentare descritto dalle norme costituzionali e filtrato dall'interpretazione della Corte costituzionale.

Il conferimento al Senato del ruolo di contro-potere – titolare di un sistema di controllo costituzionale sulla gestione politica - appare l'unico antidoto utile non solo per vincere l'indebolimento dell'Assemblea parlamentare, ma soprattutto per fronteggiare l'affermazione di una concezione decisionista e governante della democrazia che

sacrifica la rappresentanza e la tutela dell'opposizione e delle minoranze e che si fonda su una sorta di fusione dei poteri legislativo ed esecutivo – indotta dall'operatività della legge elettorale – che si risolve a vantaggio del Governo.

E' il ricorso ad organi connotati da requisiti di indipendenza e terzietà rispetto agli interessi che si esprimono nel Governo la possibile alternativa per ridisegnare un nuovo bilanciamento tra i poteri, al fine di mantenere saldo il principio della separazione che è l'unica salvaguardia per la democraticità del sistema. Ne costituisce una limpida testimonianza l'istituzione delle Autorità amministrative indipendenti, cui è affidato l'espletamento di funzioni delicate in settori di grande rilievo pubblico proprio per quelle virtù di neutralità dagli organi governativi che rappresentano un loro tratto genetico.

Da questo punto di vista, potrebbe rintracciarsi una sintonia di ispirazione tra le Autorità indipendenti e il rinnovato Senato, per come rinvigorito dall'implementazione della funzione di controllo, venendo entrambi chiamati a fungere da integratori del processo politico, attraverso un apporto che favorisca la composizione dei conflitti tra le istituzioni.

Considerata altresì la rilevanza assunta dalle Autorità amministrative negli ultimi anni, proprio per sopperire all'esigenza di un potere equidistante al di sopra e al di fuori delle istituzioni, e l'opportunità di una loro costituzionalizzazione (come da più parti auspicato), si potrebbe congegnare una disciplina di tali organismi che preveda un esercizio condiviso delle funzioni di controllo e un più intenso legame strutturale e procedurale, così da affidare al Senato, ad esempio, la competenza sulla regolamentazione delle Autorità indipendenti (dalle norme per la loro istituzione all'obbligo di riferire al Senato sugli esiti delle attività svolte alle modalità per la nomina dei loro vertici) ed avviare un circuito virtuoso di collaborazione tanto sull'attività da svolgere che sui risultati. Ferma restando la differente rilevanza costituzionale che connoterebbe comunque i due organi, si potrebbe persino identificare dalla loro astrazione un distinto potere trasversale dello Stato, *super partes*, senza cioè alcuna connotazione politica o implicazione governativa, ontologicamente a sé stante e teleologicamente orientato al rispetto degli equilibri democratici.

Se questa prospettiva rischia di disintegrare ancor di più i poteri del Parlamento ovvero consente di equilibrare uno scompenso che è già in atto è difficile poterlo anticipare. Di

certo, parallelamente alla nuova configurazione del Senato sarà necessario tratteggiare un'efficace manovra idonea ad arrestare opportunamente e neutralizzare l'estensione della spinta governativa nell'apparato statale in tutti i casi in cui possa paventare il rischio di una ricaduta anti-democratica.

c) Un'ultima riflessione concerne la scelta di escludere il Senato dal circuito fiduciario, che è un punto costante di tutte le proposte di riforma allo stato depositate e si rivela sicuramente coraggiosa nella misura in cui è di immediato impatto sulla forma di governo, portando ad una modifica degli attori che assumono la paternità dell'indirizzo politico del Paese e ne sono politicamente responsabili.

Orbene, nel governo parlamentare il conferimento della fiducia, oltre a rappresentare una funzione fondamentale ed esclusiva del Parlamento, esprime anche la qualità che caratterizza la natura stessa della rappresentanza parlamentare. Pertanto, l'organo che in questa forma di governo viene escluso dal circuito fiduciario, rischia addirittura di perdere il rilievo di organo parlamentare per assumere una veste diversa, proiettata verso la sfera dell'amministrazione più che della politica. Viceversa, coinvolgendo la camera alta territorializzata nel meccanismo della fiducia, risulterebbe valorizzata un'ulteriore funzione di raccordo e di vaglio di compatibilità tra il sistema delle autonomie territoriali e gli indirizzi del governo centrale, proprio perché la connotazione federale del Senato acquisterebbe un'immediata valenza politica.

Questa prospettiva, contemplata solo in dottrina, non ha attualmente concretezza, in quanto non è stata rintracciata alcuna ipotesi di riforma costituzionale che, pur imprimendo la tanto invocata impronta federale al Senato, ne preservi la responsabilità politica. In realtà, mantenendo il vincolo della fiducia, la camera alta potrebbe essere dotata di un solido strumento per indurre il Governo ad una politica di promozione dell'impianto regionale coerente e funzionale alle linee indicate dallo stesso Senato nella sua qualità di interprete a livello costituzionale del sistema federale. Tuttavia, l'esigenza di modificare il bicameralismo anche sul piano dei rapporti tra Senato e Governo ha condotto a privilegiare l'eliminazione di ogni impegno politico.

Si rafforza allora la tesi della necessità di apprestare ulteriori strumenti di controllo e rinvigorire la seconda camera con l'arricchimento di competenze che compensino la privazione del potere di fiducia al Governo. Le soluzioni compatibili con questa prospettiva dovrebbero tendere ad aumentare i procedimenti legislativi bicamerali, che

investono le camere in posizione paritetica, includendo in particolare alcuni settori trasversalmente collegati alle linee d'azione governativa, così che il necessario assenso del Senato, al pari di quello della Camera, riveli una mai perduta incidenza sull'Esecutivo e su quelle leggi che impongono una sintonia di intenti tra tutte le istituzioni, a prescindere dal rischio che la ghigliottina della sfiducia possa decapitare il Governo.

Anche l'esperienza tedesca offre alcuni suggerimenti che possono rivelarsi illuminanti, laddove prevede che, nei momenti particolarmente delicati della dinamica costituzionale, sia affidata alla seconda camera un'importante funzione di controllo politico-costituzionale sull'azione del Governo tale da determinare, grazie al suo solo assenso, la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa e la conseguente adozione, da parte del Governo federale, del correlato progetto di legge che sia stato invece respinto dalla camera politica³⁴³.

Ancora una volta, è solo attraverso la predisposizione di una delicata rete di contromisure che si può conservare, pur nella diversità di funzioni, una pari dignità costituzionale tra le due camere, così da poter ricondurre al Parlamento nel suo complesso la sintesi tra l'indirizzo politico centrale e gli stimoli provenienti dalle articolazioni territoriali.

6. Al termine di un'indagine sul bicameralismo italiano.

Il dibattito sul bicameralismo s'inserisce a pieno titolo all'interno della parabola delle riforme costituzionali inerenti non solo alla forma di Stato, come è di immediata percezione, ma anche alla forma di governo del Paese.

L'identità del regime politico riposa su tre pilastri di cui subisce le interferenze e che sono rappresentati dall'impianto dei poteri disegnato dalla Costituzione, dalla disciplina elettorale del Parlamento e dal sistema dei partiti. Ciascuna di queste tre sfere plasma la forma di governo per cui l'intervento su uno solo di questi tasselli, seppur in nome di una migliore efficienza governativa, in qualche modo ridisegna gli equilibri istituzionali.

³⁴³ Cfr. Pasquino G., Pelizzo R., *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 107 e ss.

La conflittualità di posizioni circa la scelta di modificare il bicameralismo perfetto e la difficoltà di avvenire ad un'idea condivisa si spiegano allora proprio perchè il tema non è circoscritto al solo rinnovamento del Senato, ma è animato dalla consapevolezza che, agendo sul Parlamento, si vibra un colpo decisivo al tradizionale impianto di regole che presiedono alla formazione ed alla gestione del potere pubblico, e sul punto non si registra una convergenza tra gli schieramenti politici in campo, determinando così uno stallo complessivo nel processo di riforma delle istituzioni che si riversa anche sui singoli interventi modificatori.

La forma di governo in Italia ha subito una lenta e significativa trasformazione a Costituzione invariata, per effetto della riforma dei regolamenti parlamentari e delle riforme elettorali del 1993 e del 2005, così che il sistema parlamentare che traspira dalla Costituzione – caratterizzata da un equilibrio paritario tra Parlamento e Governo – ha ceduto il passo ad una forma di governo parlamentare che assegna al Governo una chiara prevalenza sul Parlamento.

Il punto è che le principali proposte di riforma del Senato si inseriscono all'interno di un più ampio tentativo di riedificazione dell'ordinamento che, pur senza dichiarare di abbandonare l'identità parlamentare, tende comunque al rafforzamento dell'Esecutivo nell'agone politico, operando da un lato attraverso un'implementazione diretta dei suoi poteri e dall'altro attraverso un contenimento delle funzioni di controllo svolte dal Parlamento, o meglio da una delle sue camere

Il potenziamento del Governo nei modi indicati dalle proposte di riforma è presentato come la strada più congrua per stabilizzare un impianto parlamentare che altrimenti sarebbe esposto al rischio di una virata più decisa verso forme di semipresidenzialismo o anche di premierato forte (come paventato da alcuni disegni di legge costituzionale depositati nelle passate legislature), tuttavia, al contrario, il rischio principale da scongiurare in questa rinnovata architettura attiene al ridimensionamento delle funzioni del Parlamento, irrigidite entro maglie sempre più strette.

Lo scenario delle istituzioni della democrazia si fonda su equilibri delicati: una rete fitta di collegamenti tra micro-cosmi in grado di coordinarsi in perfetta armonia, come gli ingranaggi di un orologio, ma parimenti capaci - nel caso in cui sia alterato in modo sbilanciato anche un piccolo tassello del più intricato mosaico rappresentato dall'ordinamento costituzionale - di creare un cortocircuito che collassa il sistema.

Si dice che il minimo battito d'ali di una farfalla sia in grado di provocare un uragano dall'altra parte del mondo. La metafora è ancor più vera nel reticolo delle istituzioni e nei meccanismi di bilanciamento dei poteri che devono essere attivati per evitare una deriva antidemocratica tanto nei termini di un parlamentarismo asfittico che verso forme di premierato inadeguate.

E' allora indispensabile che ogni strategia di riforma della Costituzione sia ispirata ed indirizzata alla "serenità istituzionale" che la Corte costituzionale ha indicato come "interesse" rientrante nei principi fondamentali dello Stato di diritto. L'esigenza di rappresentatività territoriale invocata per legittimare la ristrutturazione in chiave federale del Senato dovrebbe indurre ad estendere la riflessione, così da constatare che quello che emerge con evidenza è piuttosto il vuoto di rappresentanza politica, che genera l'astensionismo di massa, nonché il deficit di rappresentatività del Parlamento, non del tutto aderente alla volontà dell'elettorato, a causa di una legge elettorale che falsifica i numeri di maggioranza ed opposizione e genera effetti sproporzionati e impropri, come l'elezione del capo del Governo.

Pertanto, la riforma del Senato può essere salutata positivamente se inaugura una sede parlamentare delle autonomie, ma tenendo sempre presente che il radicamento territoriale non passa solo dal metodo di selezione dei senatori o dal tipo di funzioni assegnate, ma dalla condivisione di idee con la base elettorale e dalla risposta efficiente che tutte le istituzioni, inclusi i partiti politici, sono in grado di dare.

Un percorso costituzionale di innovazione non può essere impedito, a pena di provocare un immobilismo che ostacola l'adeguamento delle istituzioni all'evoluzione della società nelle sue esperienze ed esigenze. Tuttavia, lo stesso deve contemplare quelle cautele che, controbilanciando ogni ritocco nella fisionomia di un'istituzione, mantengono inalterate le garanzie costituzionali di equilibrio che assistono il sistema parlamentare e scongiurano possibili concentrazioni di potere.

La strategia di revisione del bicameralismo deve quindi snodarsi lungo precise tappe progressive, ottimizzando intanto le soluzioni costituzionali già apprestate, rendendole collaudate e, solo dopo aver verificato le residue inefficienze, individuare e calibrare i rimedi più adeguati attraverso una riforma della Costituzione, che si configura sempre quale *extrema ratio*.

E'una precondizione allora irrobustire la qualità della legislazione regionale, così da deflazionare dal basso le occasioni di contrasto tra i poteri. E' di estrema urgenza poi modificare la legge elettorale che ha suggellato l'identificazione della maggioranza parlamentare con la compagine governativa, rafforzando il *leader* di governo e spegnendo la voce del Parlamento. E' necessario inoltre rivitalizzare i partiti, che un tempo orientavano i cittadini ed educavano al senso civico e che adesso, dissolti in oligarchie e personalizzazioni, non sono più in grado di funzionare come organizzazioni "intermedie" di rappresentanza. E, alla fine - ritenuta comunque l'opportunità di una camera territoriale - occorre controbilanciare con forti poteri di controllo e di verifica di costituzionalità il venir meno della valenza politica del Senato.

Se è vero che solo la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale, questo non significa *sic et simpliciter* che sia impedito il ritorno alla monarchia, ma implica che la forma repubblicana consegue dalla sintesi di tutti i principi fondamentali sullo Stato contenuti nella Costituzione, per cui ogni innesto che altera il quadro istituzionale determina il passaggio da un regime politico ad un altro. E' solo in un clima culturale e politico elevato ed adeguato che la tenuta degli equilibri può superare la prova di forza dell'innovatività e impedire che un'operazione di buona manutenzione costituzionale si trasformi in uno stravolgimento dell'ordinamento.

Note conclusive

*La regolazione dell'alveo di un fiume,
l'innesto di un albero da frutta,
l'educazione di un uomo,
la riforma di uno Stato,
sono tutti esempi di critica costruttiva.
E anche esempi di arte.*

Bertolt Brecht, *Sul comportamento critico*³⁴⁴.

Lo spirito che ha alimentato questa ricerca è sintetizzato nella frase che arditamente ho posto come *incipit* delle mie note conclusive, avendo tentato di condurre un'indagine teleologicamente orientata ad individuare il senso di una riforma costituzionale, inteso quale esigenza di adeguamento delle istituzioni alle trasformazioni della società ed ai valori che essa esprime, così da veicolare entro forme democratiche la naturale maturazione della coscienza civile e la conseguente fisiologica evoluzione degli apparati istituzionali, che costituiscono il *trait d'union* tra lo Stato e la collettività.

Oggetto privilegiato d'indagine è stato il Parlamento, nella prospettiva della modifica del bicameralismo perfetto, e si è rivelato particolarmente suggestivo esaminare l'istituzione cardinale del nostro ordinamento costituzionale, che fonda il sistema di governo e costituisce il perno di quell'impronta democratica che si è voluta riaffermare con massimo vigore in sede costituente, subito dopo il periodo di oscurantismo illiberale vissuto dalla Nazione.

La ricostruzione della genesi della divisione dei poteri dello Stato si è rivelata preziosa, consentendo di valorizzare la lettura dei dati storico-politici e di interpretare lo sviluppo di un organo che in qualunque fase della storia italiana – dall'Unità ad oggi – ha controbilanciato il potere esecutivo (monarchico o governativo), scongiurando una deriva antidemocratica. E difatti, nell'unico periodo di autoritarismo che ha vissuto

³⁴⁴ Cfr. Ewen F., "Bertolt Brecht". *La vita, l'opera, i tempi*. Trad. D'Anna A., Feltrinelli, Milano, pag. 196.

l'Italia, le Camere sono state mortificate nelle funzioni e nei compiti precipui, proprio per la necessità di un governo antidemocratico di neutralizzare l'istituzione in cui risiede la sovranità popolare. Sulle macerie della dittatura fascista, l'Assemblea è risorta ed è entrata nella Carta costituzionale che, per la prima volta (a differenza dello Statuto Albertino) ha impiegato il termine "Parlamento" con riferimento alle due camere in cui si articola il potere legislativo e lo ha collegato in modo unificante alla "Repubblica".

La centralità del Parlamento – ribadita in sede costituente – ha connotato la vita repubblicana ed ha consentito alle diverse forze politiche non solo di esprimere gli interessi di cui sono portatrici attraverso la diretta trasposizione in legge, ma altresì di alimentare un confronto dialogico e di stringere alleanze in funzione della stabilità governativa. Emerge nitidamente il significato costituzionale dell'Assemblea, la sua portata equilibratrice, la sua capacità di porsi come un canale diretto di rappresentanza dei cittadini e di condizionare l'attività governativa sulla base delle esigenze vive della società, di cui è la sentinella istituzionale.

La scelta del bicameralismo perfetto, seppur frutto di veti incrociati, si è rivelata quanto mai opportuna, ma negli ultimi decenni non è stata più ritenuta funzionale alla dinamica fluida delle istituzioni che - investite da una sorta di iperattivismo (al di là delle ricadute effettive in termini di risultati) – hanno invocato una semplificazione nelle procedure ed una maggiore celerità nella traduzione concreta delle scelte politiche.

Se questa è la causa primigenia della perenne tensione riformistica che ha animato il bicameralismo italiano, ad essa si è aggiunta nel tempo l'esigenza di una rappresentanza territoriale a livello centrale, avvertita in modo pressante per la necessità di organizzare ed armonizzare le competenze in quelle materie che hanno punti di contingenza con più livelli istituzionali e che si configurano come terre di confine rese franose dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Non mancano, infine, le esigenze (talora propagandistiche) espresse da quegli esponenti politici che presentano la riforma del Parlamento come il rimedio di tutti i mali, riconducendola ora all'effettivo radicamento dello Stato federale, ora al decongestionamento della produzione legislativa, ora al necessario adeguamento in vista del rafforzamento dell'Esecutivo.

Alla prova dei fatti, il Parlamento italiano ha prodotto molte leggi, fin troppe se si considerano anche le alterne vicende politiche ed i rischi di instabilità governativa che

hanno inevitabilmente inquinato il dialogo tra i partiti in Parlamento. Da questo punto di vista, la c.d. *navette* non sembra aver costituito un ostacolo all'approvazione di buoni prodotti legislativi, semmai – essendo uno strumento che misura il grado di convergenza su un tema o una disciplina – riflette e rivela il difficile travaglio che accompagna la mediazione tra differenti posizioni politiche.

Più convincente è l'idea di superare il bicameralismo perfetto al fine trasformare il Senato in centro di raccordo degli interessi e delle politiche territoriali. Al di là della connotazione federale che ne deriverebbe (più nominale che reale), questa riforma avrebbe il pregio di individuare un'istituzione centrale sensibile alle istanze regionali, idonea a stimolare una regolazione dettagliata nei settori d'intervento coinvolti, in modo da poter ricondurre entro argini certi le competenze concorrenti e/o trasversali e razionalizzare le interferenze tra i livelli territoriali di governo, distinguendole capillarmente, se possibile, ovvero creando una trama virtuosa con segmenti di interventi ben definiti.

Questa tensione federalista ispira i principali progetti di riforma del bicameralismo depositati nell'attuale legislatura (dieci i progetti più rilevanti), che uniformemente suggeriscono di differenziare la funzione legislativa di ciascuna camera e di assegnare al Senato il ruolo di legislatore nazionale esclusivo (o prevalente) sui temi del regionalismo. Alla diversificazione della competenza legislativa è affiancata, come corollario necessario, una differente composizione della camera alta, tale da assorbire le forze di ciascuna regione e giustificare l'attribuzione di materie specifiche. La preferenza è accordata al suffragio indiretto per il tramite dei Consigli regionali e talora dei Consigli delle autonomie locali, con la conseguenza di recidere il cordone ombelicale che lega la seconda camera alla sovranità popolare per collocarla in una zona grigia in cui, persa ogni *vis* politica, sia votata alla causa territoriale.

La scelta tra i modelli di Senato “federale” proposti è ricca di implicazioni, in quanto il maggior numero dei disegni di legge traspone la riforma del Senato sul terreno della forma di governo. La commistione è inevitabile nella misura in cui la depoliticizzazione della camera alta ridisegna le dinamiche della responsabilità politica fondata sul vincolo di fiducia, circoscrivendone il conferimento in capo alla sola Camera dei Deputati. In realtà, le principali proposte in campo affondano il colpo, cogliendo l'occasione per collegare la nomina del Presidente del Consiglio all'esito elettorale,

costituzionalizzando in tal modo una prassi consolidata per effetto dell'attuale legge elettorale (l. 270/2005).

Emerge allora come la modifica del bicameralismo perfetto sia suscettibile di dispiegare effetti che travalicano le intenzioni dichiarate, coinvolgendo tanto la fisionomia del Parlamento quanto l'identità dell'ordinamento costituzionale, in quanto – attraverso un unico intervento modificativo, giustificato per la tutela delle rappresentanze territoriali – innesca una fibrillazione nei tradizionali equilibri istituzionali. Da un lato, allontana la camera alta dalla designazione popolare, privandola del contatto diretto con le esigenze complessive, e quindi politiche, della società. Dall'altro, estromette il Senato dal circuito fiduciario, depotenziando – in termini numerici, di idee e di energie – il contrappeso costituzionale al Governo, in quanto il Parlamento, nella sua veste di attore politico, si ritroverebbe impoverito di circa 1/3 delle sue attuali forze. Dall'altro ancora, cristallizza nella Costituzione un legame vincolante e diretto tra la volontà popolare espressa con le elezioni politiche e la designazione del *leader* del Governo, legame che è quanto mai inopportuno, non fosse altro perchè asseconda una legge elettorale che per più aspetti è biasimevole e della cui modifica si discute quotidianamente.

Se in alcuni progetti di legge la correlazione con l'esito elettorale conserva comunque al Presidente della Repubblica la discrezionalità nel conferimento dell'incarico di governo, nella maggior parte delle proposte il Capo dello Stato è obbligato ad una nomina che appare quale mera ratifica.

In realtà, la Costituzione lascia che sia il libero gioco tra le forze politiche che accedono al Parlamento a determinare la compagine governativa, configurando il Presidente della Repubblica quale arbitro di una partita che non è decisa alle urne, ma a seguito di un'attività di consultazione e talora di mediazione finalizzata alla verifica della convergenza su un unico *leader* di governo. Questa costruzione è in linea con una distribuzione dei pubblici poteri che invece le attuali proposte di riforma offuscano nella misura in cui il vertice dell'Esecutivo verrebbe eletto direttamente e quindi, munito di una superiore legittimazione, potrebbe invocare un presunto mandato popolare (più che politico) per imporre il proprio governo a dispetto del sostegno dei partiti in Parlamento. Se a ciò si aggiunge l'incidenza dell'attuale legge elettorale (in virtù dello sproporzionato premio di maggioranza) a connotare il Parlamento di un colore politico predominante e coincidente con il partito (o la coalizione) del Capo di governo, è

evidente che ne deriverebbe una confusione tra Legislativo ed Esecutivo che, al di là di qualunque giustificazione in termini di premierato, si risolverebbe in un'indebita concentrazione di poteri.

È allora indispensabile che ogni progetto di riforma costituzionale predisponga gli opportuni antidoti allo sbilanciamento dei poteri che la modifica del bicameralismo perfetto potrebbe determinare.

La bocciatura del *referendum* del 2006 induce a scoraggiare una rivisitazione radicale dell'impianto costituzionale sulla forma di governo. Sarebbe quindi preferibile procedere per tappe, avviando un rinnovamento delle istituzioni a formazione progressiva, in modo da circoscrivere intanto l'intervento riformistico alla camera alta, così da vagliare tutte le strategie proposte e congegnare la soluzione più funzionale alle esigenze del nuovo regionalismo italiano.

La scelta di escludere il Senato dal rapporto di fiducia col Governo - così come auspicato da molti - è un nodo cruciale, che condizionerebbe drasticamente le successive prospettive costituzionali; essa potrà giustificarsi allora solo se la perdita della *vis* politica della camera alta sia compensata da un effettivo irrobustimento dei suoi poteri di controllo, che in realtà fanno parte del patrimonio genetico del Senato. In questo modo, la perdita del potere politico verrebbe controbilanciata da un'accresciuta funzione di garanzia, a carattere tecnico ed apolitico, la quale (come evidenziato a proposito del collegamento tra il Senato e le Autorità di garanzia: cfr. cap. VI) trarrebbe la propria autorevolezza dalla consapevolezza di svolgere un'alta funzione costituzionale che s'irradia sull'attività di tutte le istituzioni e che si pone quale baricentro democratico per l'esercizio equilibrato delle funzioni dello Stato.

Ogni proposta di riforma costituzionale è un'ipotesi di critica costruttiva e merita attenzione in ossequio allo spirito liberale che permea la Costituzione e che impone di mantenere sempre viva la sensibilità verso le esigenze di aggiornamento delle istituzioni, senza creare costrizioni che ne compromettano l'identificazione costante con la società. Tuttavia, è necessario che siano preservati i valori fondanti la Repubblica e sia garantito il rispetto dei capisaldi dell'organizzazione democratica dello Stato.

Non si può perciò prescindere dalla separazione dei poteri, qualunque sia la modulazione della forma di governo che innovativamente si propone. Se è vero che la legge elettorale ha rafforzato l'Esecutivo, occorre scongiurare un ulteriore

depotenziamento del Parlamento, ed è questa la preoccupazione principale che alimenta le perplessità e rallenta la virata federale del Senato, anche presso i più convinti assertori. La cautela, al di là delle differenze tecniche suggerite in ciascuna ipotesi legislativa (al cui commento dettagliato si rinvia: cfr. cap. V e VI), si riconduce allora alla necessità di apprestare opportuni “antidoti democratici”, così che qualunque prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto sia in primo luogo un’opera di ingegneria costituzionale, in cui ogni misura adottata sia stata ponderata e calibrata in base agli effetti che produce tanto all’interno del Parlamento quanto sulle complessive dinamiche istituzionali. Solo attraverso la predisposizione di appositi contrappesi per ciascun intervento - in modo da bilanciare le modulazioni dei poteri conseguenti alla diversa assegnazione delle funzioni - si evita uno sconfinamento e soprattutto un accentramento di autorità (con conseguente annichilimento del Parlamento), che non si realizza per il solo fatto di innestare forme di premierato o di tentare la più audace via del semi-presidenzialismo, ma si determina quando questi percorsi sono intrapresi senza il doveroso rispetto, a tutte le latitudini, degli equilibri di sistema.

Come la costruzione di un edificio richiede uno studio di calcoli e rilevamenti che ne garantiscano la staticità e ne impediscano il crollo, così la predisposizione di una riforma costituzionale implica la pianificazione di una redistribuzione delle competenze statali idonea a preservare gli equilibri ponderati tra le istituzioni e ad ostacolarne il collasso antidemocratico. In entrambi i casi, è il raggiungimento di un perfetto bilanciamento tra forze contrapposte che ne garantisce la riuscita. Tuttavia, l’edificazione di un edificio configura solo un’opera dell’ingegno destinata alla fruizione individuale, mentre la riforma della Costituzione, laddove intacca le istituzioni democratiche (come nel caso del bicameralismo), deve essere orientata ad un fine superiore ispirato alle proporzioni tra i poteri, nella consapevolezza di incidere sul tessuto politico e civile di tutti gli individui e – attraverso un meccanismo di “specchi riflessi” - sulla democraticità dell’ordinamento. Alla sofisticatezza del pensiero sul congegno giuridico deve coniugarsi l’impronta dei valori che identifica la società e la sublima nella dimensione della “sovranità popolare”. Da questo punto di vista, la riforma di uno Stato è un’opera d’arte.

Bibliografia

A.A.V.V., *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America* in Quaderni di documentazione – Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997.

Acquarone A., *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1965.

Aja E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

Sole Tura J., Aparicio Perez M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid 1988.

Aja E., *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, in Aja E., Alberti Rovira E., Ruiz Ruiz J. J., *La reforma constitucional del Senado*, C.E.P.C. - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

Aimo P., *Bicameralismo e regioni. La Camera delle autonomie: nascita e trasformazione di un'idea. La genesi del Senato alla costituente*, Edizioni di comunità, Milano, 1977.

Albicini C., *Le tendenze del diritto pubblico odierno*, in *Rivista di diritto pubblico*, Bologna, 1889, vol. I.

Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980.

Ambrosini G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Athenaeum, Roma, 1945.

Ambrosini G., *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamenti politici*, ARE, Roma, 1925.

Antonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Antonetti N., *Bicameralismo e regionalismo nella Costituente repubblicana*, in www.sintesialettica.it, 09 dicembre 2006.

Antonucci C., *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il politico*, Milano, n. 3/1997.

Arangio-Ruiz G., *Storia Costituzionale del Regno d'Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1898.

Arcoleo G., *Opere, Diritto costituzionale*, Napoli, 1907, vol. III.

- Arista G. B., *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, II, 1958.
- Atti dell'Assemblea costituente, Discussione sul progetto di Costituzione*, Camera dei deputati, Roma, 1951, Vol. I.
- Balladore Pallieri G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Foro padano*, IV, 1954.
- Barbera A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, n° 3/1981.
- Bassanini F., Merlini S. (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Belloni G.A., *Costituzione Repubblicana dello Stato, "La Costituente"*, vol. I, 1946.
- Benso C., conte di Cavour, *La riforma del Senato*, ne "Il Risorgimento", 27 maggio 1848.
- Bonfiglio S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, 2008.
- Bifulco R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in "Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione", 26 febbraio 2007 in www.astrid-online.it.
- Bilancia P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo "asimmetrico"*, in Bassanini F. (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004.
- Bilancia P., *Stato unitario, accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, Jovene, Napoli, 2004
- Bonfiglio S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in "Quaderni costituzionali", n. 1, 2004.
- Bonfiglio S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza ed., Roma-Bari, 2006.
- Bordignon M., Brosio G., *Una via italiana al bicameralismo federale?* Articolo preparato per la conferenza del Mulino, Bologna, 29 aprile 2004.

- Bordignon M., Brosio G., *Un Senato federale ma all'americana*, in www.lavoce.info, 6 febbraio 2004.
- Brennan G., Hamlin A., *Bicameralism and majoritarian equilibrium*, in *Public choice* 74, 1992.
- Brondi V., *L'atto complesso nel diritto pubblico*, in Barsanti P. et al. (a cura di), *Studi giuridici dedicati e offerti a Francesco Schupfer nel xxxv anno del suo insegnamento*, Reale Accademia delle Scienze, Torino, 1898.
- Brunialti A., *Il diritto costituzionale e la politica*, Utet, Torino, vol. I, 1896.
- Buchanan J., Tullock G., *The calculus of consensus*, Ann Arbor Paperbacks, Michigan UP, 1962.
- Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in Acquarone A., Vernassa M. (a cura di), *Il regime fascista*, Il Mulino, Bologna, 1974.
- Cannarsa S., *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Scarano, Roma, 1954.
- Caracciolo A., *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1960.
- Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Pinna M.E., *Il Senato francese nel parlamentarismo contemporaneo*, 16.05.2007, in www.federalismi.it, n. 10/2007.
- Carini C., *Alla ricerca del "governo libero". Il pensiero politico nell'Europa moderna da Montesquieu a Stuart Mill*, Centro Editoriale Toscano, Firenze, 2006.
- Caristia C., *La mancata riforma, idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Bocca, Torino, 1911.
- Carnevale P., *Il Parlamento*, in Modugno F. (a cura di) *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008.
- Carutti D., *Dei principii del Governo libero*, Torino, 1852, (ristampa ed. Leonardo, Milano, 1946).
- Castagnola S., *La riforma del Senato italiano*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1885.

Castellà Andreu J.M., *The Spanish Senate after 28 years of Constitutional experience. Proposado for reform*, in Luther J, Passaglia P., Tarchi R. (a cura di), *A world of Second Chamber. Handbook for Constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, 2006.

Ceccanti S. (a cura di), *Scheda sul sistema elettorale spagnolo*, in www.astrid-online.it, 2006.

Cheli E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1987.

Cheli E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978.

Cheli E., *La centralità parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981.

Cheli E., *La riforma del Senato. Il nodo della politica nazionale*, in www.astrid-online.it, 28 gennaio 2009.

Cheli E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984.

Chiarini R., *L'ultimo fascismo. In eredità la democrazia bloccata. L'Italia è stata condizionata per mezzo secolo dalla minaccia della Rsi nel sistema politico, con destra e sinistra impossibilitate a governare e il centro «condannato» a farlo*, in «Giornale di Brescia», 27 aprile 2009.

Chimenti C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Giappichelli, Torino, 1992.

Chiti V., Sintesi dell'intervento al convegno “*La riforma del Senato: una nuova Seconda Camera tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie*”, Firenze, 27 ottobre 2008, Altana di Palazzo Strozzi.

Ciolfi I., *Il federalismo in Italia: una scelta possibile?*, in Ciolfi I., Domenichelli L., *Le ragioni del federalismo. Il dibattito in Italia sulla riforma dello Stato*, Philos, Roma, 1997.

Ciolfi I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010.

Colombo P., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

Colucci F., *Paesi bassi*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, op. cit

Cortesi L., *Mussolini ed il fascismo alla vigilia del crollo*, in *Quaderni di cooperazione e società*, II, Roma, 1975.

- Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Fondamenti di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Crisafulli V., *Per una Costituzione democratica*, “Rinascita”, 7, 1946.
- Cuocolo F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*. Giuffrè, Milano, 1997.
- D’Atena A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.
- D’Atena A., *Finalmente un Senato “federale”*, sintesi dell’intervento al seminario organizzato dall’associazione Astrid, Roma 18 ottobre 2007, in www.issirfa.cnr.it.
- Decaro C., *I bicameralismi nell’Unione europea*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008.
- Decaro C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008.
- De Felice R., *Mussolini il rivoluzionario*, Einaudi, Torino, 1965.
- Della Torre M., *Del c.d. Senato federale e della dis-funzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in (a cura di) Pezzini B., Troilo S., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Giuffrè, Milano, 2006.
- De Marco E., *Costituzione materiale e divisione dei poteri* in Catelani A., Labriola S. (a cura di), *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1999.
- De Marco E., *Regionalismo e federalismo dall’Italia all’Europa*, in “1989” - Rivista di diritto pubblico e scienze politiche, Giannini, Napoli, 1994.
- De Marco E., *Valore attuale del principio della divisione dei poteri* in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.
- De Santis F., *Stati Uniti*, in Marcelli F. (a cura di), *La Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell’Unione europea e negli Stati Uniti d’America*, in Quaderni di documentazione, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997.
- Desideri A., *Storia e storiografia*, Casa editrice G. D’Anna, Messina, Firenze, 1989, vol. II.

De Siervo U., *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in Galizia M., Grossi P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990.

Di Giovine A., Mastropaolo A., *Verso la "Seconda Repubblica". Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. Dir.*, 1994.

De Siervo U., *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, in "Il politico", 1989.

D'Ondes Reggio V., *Introduzione ai Principi delle umane società. Opera da servire di Prolegomeni al commento dello Statuto sardo*, Tipografia del commercio, Genova, 1857.

Doria G., *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in www.federalismi.it, 21 febbraio 2007.

Dupont-White M., *Introduzione a Mill J.S., Le gouvernement representatif*, Librerie Guillaumin e Cic., Parigi, 1865.

Einaudi L., *La sovranità è indivisibile?*, in "Risorgimento liberale", 22 giugno 1945.

Elia L., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Elia L., *La forma di governo e il sistema politico in Italia*, in Baldassarre A., Cervati A.A. (a cura di), *Critica dello stato sociale*, Laterza Roma- Bari, 1982.

Ewen F., "Bertolt Brecht". *La vita, l'opera, i tempi*. Trad. D'Anna A., Feltrinelli, Milano

Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrato con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Casa editrice Colombo, Roma, 1969.

Ferraiuolo G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino* in www.federalismi.it n. 5/2008.

Flaquer Montequi R., *La representaciòn en la Espugna constitucional: unicameralismo y bicameralismo*, in Direcciòn de Estudios y Documentaciòn, Servicio de Publicaciones, Secreterìa General del Senado (a cura di), *El Senado en la Historia*, Madrid, 1995.

Fernandez Segado F., *La funcionalidad del Senado en cuanto camara de representacion territorial*, in *Revista vasca de administracion publica*, n. 13/1985.

Foderaro S., *L'attività del Parlamento nel primo triennio e gli insegnamenti che ne conseguono*, Roma, 1950.

Fusaro C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.forumcostituzionale.it, 06 febbraio 2008.

Fusaro C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983 – 1998)*, in (a cura di) Gambino S., *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini, 1998.

Galli G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1967.

Galliani D., *Il Consiglio delle autonomie locali. Problematiche e prospettive statutarie*, in *Diritto e giustizia*, n° 5/2004.

Galliani D., *Storia costituzionale tra unità e federalismo*, in Bonomi A., Pasini N., Bertolino S. (a cura di), *La cultura italiana*, Utet, Torino., 2009.

Ganniti L., *Repubblica federale di Germania*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997.

Gentile E., *Il totalitarismo alla conquista della camera alta*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002.

Giammusso V., *Spagna*, in Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997.

Giannini M. S., *Lo Stato democratico repubblicano*, “*Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*”, 11 aprile 1946.

Giannini M.S., *Scienza giuridica e teoria generale in Costantino Mortati*, in Galizia M., Grossi P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990.

Giannini M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, “*Mondo Operaio*”, vol. II, 1948.

Groseclose T., Snyder J., *Buying supermajorities*, in *American Political Science Review* 90, 1996.

Grottanelli De' Santi G., *Note introduttive di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

Guarnieri A., *Il Senato d'Italia. Parole di un senatore*, Palermo, 1886.

Guiglia G., *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, in “*Quaderni Costituzionali*”, n. 3, 1991.

Guzzetta G., *Una proposta per il Senato "federale"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2004.

Hazell R., *The continuing dynamism of Constitutional reform*, Parliamentary Affairs n. 60/1, 2007.

Informe sobre modificaciones de la Constitución española, Consiglio di Stato in seduta plenaria, 16 febbraio 2006, in www.consejo-estado.es

Jemolo A.C., Giannini M.S., *Lo Statuto albertino*, Sansoni, Firenze, 1946.

Kelso A., *Reforming the House of Lords*, Parliamentary Affairs n. 59/4, 2006.

Labriola S., *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995

Labriola S., *Storia della Costituzione italiana*, E.S.I., Napoli, 1995.

Lampertico F., *Lo Statuto e il Senato. Studio*, Roma, 1886.

Lanzillo A., *Rappresentanza integrale*, in *Il popolo d'Italia*, 23 maggio 1919.

Levmore S., *Bicameralism: when are two decisions better than one?*, in *International review of law and economy* 12, 1992.

Lippolis V., *Il bicameralismo e il Senato federale*, in Calderisi P., Cintioli F., Pitruzzella G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Catanzaro, Rubettino, 2004.

Locke J., *Due trattati sul governo* (trad. ital. a cura di Pareyson dell'originale inglese *Two treatises of Government*), Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1982.

Lotito P.F., *Il processo di bilancio in Francia*, in Bassanini F., Merlini S. (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Mulino, 1995.

Lucifredi P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema americano*, vol. 3, Giuffrè, Milano, 1993.

Malvezzi Campeggi A., *La costituzione del Senato*, Desclee, Lefebvre & co., Roma, 1898.

Manetti M., *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991.

Manetti M., *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, n° 8, 2005.

Manno A., *La concessione dello Statuto. Notizie di fatto documentate raccolte dal barone Antonio Manno*, Nistri, Pisa, 1885.

Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

- Manzella A., *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977.
- Maranini G., *Le origini dello Statuto Albertino*, Vallecchi, Firenze, 1926.
- Marcelli F., Micelli C., *La riforma costituzionale tedesca*, in www.issirfa.cnr.it, 22 luglio 2006.
- Marcelli F. (a cura di), *Le camere alte. Aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997.
- Maresca A., *La rappresentanza degli interessi e la seconda camera in Irlanda*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.
- Marongiu A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età Moderna*, Giuffrè, Milano, 1962.
- Martelli P., *L'allargamento del suffragio e l'avvenire del Senato*, in "La rassegna nazionale", 1881.
- Mattarella S., *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983.
- Mattioli R. (a cura di), *La Costituzione di Bologna del 1796*, Collezione di documenti, Centro culturale e ricreativo S. Cristoforo, Ozzano Dell'Emilia (Bo).
- Mazzoni Honorati M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995.
- Meyer H., *Il compromesso tra Federazione e Laender sulla riforma del federalismo tedesco*, in *Atti del convegno tenuto presso l'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"*, 14 giugno 2006, in www.issirfa.cnr.it.
- Miglio G. (a cura di), *Verso una nuova Costituzione. Costituzione vigente e crisi del sistema politico. Cause ed effetti*, Giuffrè, Milano, 1983.
- Mill J.S., *Considerations on Representative Government*, in Gray J. (Ed.), *On liberty and other essays*, Oxford University Press, 1991.
- Mill J.S., *Il governo rappresentativo*, a cura di Fenili F.P., Tipografia della rivista dei comuni italiani, Torino, 1865.
- Ministero per la Costituente – Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – Relazione all'Assemblea Costituente – I – Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946.

Montesquieu C.L.d.S., *Lo spirito delle leggi*, trad. ital. a cura di Boffitto Serra, Milano, 1996.

Mortati C., *Considerazioni su alcuni aspetti e finalità dell'ordinamento regionale*, in "Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione", *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1975, vol. I.

Mortati C., *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.

Mortati C., *Mozione sulla riforma costituzionale dello Stato*, "Politica d'Oggi", 1946.

Mosca G., *La riforma del Senato italiano*, in "Rivista di diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia", 1910, vol. I.

Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1975.

Oliver D., *Constitutionalism and the abolition of the office of the Lord Chancellor*, *Parliamentary Affairs*, n. 57/4, 2004.

Olivetti A., *Riforma del Senato e della Camera? Vera o falsa competenza politica*, in *Comunità*, anno V, n. 12, ottobre 1951, pag. 1 e ss, ora in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, vol. V.

Onida V., *Recenti sviluppi della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1981.

Pace A., *Libertà e diritti di libertà*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, 14 luglio 2009, in www.astrid-online.it

Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n° 2/1984.

Palermo F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Trento, 1997, n° 18.

Palma L., *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Tip. franco-italiana, Firenze, 1877-1880.

Palma L., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Treves, Milano, 1869.

Panunzio S., *Un programma d'azione*, in *Il Rinnovamento*, 15 marzo 1919.

Partito Repubblicano italiano, Relazione della Commissione esecutiva al Convegno Nazionale sull'azione del partito nell'attuale momento politico, Roma, 1918.

Pasquino G., Pelizzo R., *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006.

- Perfetti F., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Bonacci, Roma, 1991.
- Pergolesi F., *Appunti su la rappresentanza corporativa nelle assemblee politiche*, Athenaeum, Roma, 1923.
- Per la pace e pel dopo-guerra. Le rivendicazioni immediate del partito socialista*, in "Avanti!", 5 maggio 1917.
- Pezzini B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- Pischedda C., Talamo G. (a cura di), *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, Centro Studi Piemontese, Torino, 1976, vol. III.
- Pizzetti F. G., *Titolo V e nuova tipologia delle "materie strumentali": alcune riflessioni*, in *Rivista Confronti*, 2, 2004.
- Predieri, A. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975.
- Regasto F. S., *La forma di governo parlamentare fra "tradizione" e "innovazione"*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1996.
- Rivosecchi G., *La "lezione" dell'Assemblea costituente sui processi di rappresentanza: verso un'integrazione della rappresentanza politica?"* in Decaro C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, 2008.
- Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1940.
- Rotelli E., *Federalismo e presidenzialismo*, Anabasi, Milano, 1994.
- Ruffini F., *Guerra e riforme costituzionali*, Paravia, Torino, 1920.
- Ruiz Ruiz J. J., *El bilateralismo como amenaza de la reforma constitucional del Senado en sentido federal*, in (a cura di) Bonfiglio S., *Composizione e funzione delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, 2008.
- Sassi A., *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Giannini editore, Napoli, 1988.
- Scarciglia R., Del Ben D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Sciacca E., *La "Nazione Siciliana" nel linguaggio politico al momento della riforma costituzionale del 1812*, in Pii E. (a cura di), *I linguaggi politici delle rivoluzioni in Europa. XVII-XIX secolo*, Olschki, Firenze, 1992.

Sicardi S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, vol. XVII, *Il Parlamento*, Torino, 2002.

Sonnino S., *Del governo rappresentativo in Italia*, Botta, Roma, 1872.

Spreafico A., *Il Senato della Repubblica. Composizione politica e stratificazione sociale*, in Dogan M. e Petracca O.M. (a cura di), *Partiti politici e strutture sociali in Italia*, Edizioni di comunità, Milano, 1968.

Statuto Albertino, 1848.

Sturzo L., *Crisi e rinnovamento dello Stato* (discorso tenuto a Firenze il 18 gennaio 1922), in *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923.

Toqueville A., *La democrazia in America*, in Matteucci N. (a cura di), *Scritti politici di Alexis de Toqueville*, Torino, Utet, 1968, vol. II.

Tranfaglia N., *Sulla crisi dello Stato liberale in Europa. Un'ipotesi di lavoro.*, in *Dallo Stato liberale al regime fascista*, Franco Angeli, Milano, 1973.

Vasoli C., *Papato e Impero nel tardo Medioevo: Dante, Marsilio, Ockham*, in Firpo L. (a cura di), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, UTET, Torino, 1983, vol. II.

Vidari E., *Della prima Camera nei Parlamenti e del Senato del Regno d'Italia*, in "Archivio giuridico", 1872, X.

Vignudelli A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, vol. I.

Violini L., *Bundesrat e camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1989.

Zanardi A., *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*.

Zanichelli D. (a cura di), *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di conferenza dal 3 febbraio al 4 marzo 1848*, Dante Alighieri, Roma, 1898.