

Note sulla seconda Camera*

di Sara Lieto e Pasquale Pasquino**
(22 aprile 2014)

«è estremamente difficile congegnare un buon Senato»¹

1. Del disegno di legge costituzionale del governo, volto al superamento del bicameralismo paritario, sono stati resi noti finora due testi ufficiali, la bozza del 12 marzo e il testo definitivo approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014.

Il progetto di revisione del Senato, tuttavia, non costituisce affatto una novità, essendosi resa evidente la necessità di una riforma fin dall'inizio della storia repubblicana. Infatti, già nei lavori dell'Assemblea costituente e, prima ancora, nell'ambito della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (cd. Commissione Forti)² istituita presso il Ministero per la Costituente, si riscontra un dibattito molto intenso sul principio del bicameralismo, ricco di spunti e di argomenti sulle questioni ad esso connesse³.

Le riflessioni sul tema sono poi proseguite nel corso degli anni, prendendo talvolta in considerazione anche l'ipotesi di un modello monocamerale - adottato in diversi paesi europei non federali⁴ - per i vantaggi che, sul piano della semplificazione nella composizione e nelle funzioni, esso indubbiamente presenta⁵. Mentre l'adozione di un

* Scritto sottoposto a *referee*. Nell'ambito di una riflessione condivisa, S. Lieto è autrice dei paragrafi 1, 3, 4 e 5, e P. Pasquino è autore del paragrafo 2.

¹ M. Ruini, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952, p. 74.

² Per un approfondimento si v. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, verbale n. 26, p. 447 ss.

³ Sul tema del Senato in Costituente si v. M. Ruini, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, cit., p. 74 ss. Sui risultati del dibattito in tema di bicameralismo, si v. A. Barbera, *Parlamento* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1996), il quale sottolinea: «Il bicameralismo costituisce uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana: alla sua attuale configurazione si pervenne non sulla base di un disegno ma per effetto di veti reciproci: il no di liberali e cattolici ai progetti monocamerale, sostenuti dalle sinistre, fece da contrappeso al no delle sinistre al 'Senato delle Regioni' (che si sarebbe però voluto eletto sulla base di rappresentanze professionali e di categoria) sostenuto dal centro cattolico. Si finì per seguire la via dell'elezione popolare, affidando gli elementi di differenziazione alla diversa età dell'elettorato attivo e passivo e alla diversa durata delle rispettive legislature (secondo la Costituzione del 1948, corretta su questo punto nel 1963, la Camera si sarebbe rinnovata ogni 5 anni e il Senato ogni 6). Si affermò altresì che il Senato è eletto "su base regionale", ma si tratta di un'affermazione generica, peraltro interpretata dal legislatore in modo riduttivo, limitandosi a prevedere l'elezione dei senatori attraverso circoscrizioni a dimensione regionale. Contemporaneamente veniva raccomandato al legislatore ordinario un diverso sistema elettorale (proporzionale alla Camera e uninominale al Senato, secondo l'ordine del giorno Nitti). L'elezione popolare diretta finì tuttavia per determinare la parità delle funzioni, non potendosi stabilire la preminenza di una Camera sull'altra». La scelta dei Costituenti fu dunque di creare una doppia Camera paritaria con medesima composizione e competenze, ma anche con il rischio di una possibile paralisi legislativa, nel caso di maggioranze politiche diverse derivanti dalla disomogeneità del corpo elettorale attivo delle due Camere.

⁴ A proposito di bicameralismo, dal punto di vista comparativo, si veda l'articolo di R. D'Alimonte, in *Il Sole 24 Ore*, 3 aprile 2014, p. 23.

⁵ A questo proposito, anche nell'ambito degli *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2013, è stato preso in considerazione il modello monocamerale; è stato però osservato che «pur con tutti i limiti dell'attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza rispetto al quadro comparato, l'opzione monocamerale nel nostro ordinamento non sembra godere di sufficiente stima per avere *chances* di successo, né paiono auspicabili soluzioni di mero "aggiustamento" dei limiti

sistema bicamerale o si rende necessario per la struttura di determinati ordinamenti, come ad esempio gli Stati federali o ad accentuato decentramento regionale⁶, oppure si fonda su ragioni di opportunità politica⁷.

Nel caso italiano, il bicameralismo paritario «ha ormai perso ogni funzione e giustificazione. Rispetto all'alternativa posta da Sieyès in base alla quale se la seconda camera concorda con la prima, è inutile; se è in disaccordo è dannosa, si può dire che il nostro bicameralismo, dopo il periodo della prima repubblica durante il quale è stata vera la prima ipotesi, è pericolosamente scivolato verso la seconda»⁸. In questo senso, infatti, «l'esperienza ha in realtà plasmato il bicameralismo italiano nella direzione di un "monocameralismo imperfetto", che ha i difetti "monisti" del monocameralismo e le procedure ripetitive del bicameralismo senza tuttavia avere i pregi né dell'uno, né dell'altro»⁹.

Il disegno di legge costituzionale del governo non supera il bicameralismo ma ne realizza, in ogni caso, una trasformazione in termini di differenziazione, sia di tipo funzionale sia con la previsione di un meccanismo di investitura diverso per i membri delle due Camere. Le considerazioni che allo stato si possono trarre dal testo, approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo, non possono che avere carattere provvisorio, dovendosi necessariamente attendere, per valutazioni più pertinenti, almeno la conclusione del primo ciclo legislativo del procedimento aggravato ex art. 138 Cost. Tuttavia, sull'impianto complessivo della riforma qualche riflessione può essere già, in questa sede, avanzata, sottolineando, in ogni caso, quanto sia di utilità per il dibattito - riattivato dall'iniziativa del governo - la manifestazione di opinioni dissenzienti

mostrati dall'attuale assetto (e *in primis* la numerosità), con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato», così L. Violini, p. 42. Sempre in un'ottica di favore per il modello monocamerale, si v. P. Ciarlo e G. Pitruzzella: «in altre parole bisogna ridurre il numero complessivo dei seggi e prevedere un solo circuito di integrazione e selezione politico-rappresentativa: da due camere farne una sola. L'unificazione delle due Camere oggi esistenti in un'unica assemblea denominata Parlamento della Repubblica, presenta indubbi vantaggi funzionali, mentre sul piano della fattibilità potrebbe acquisire il consenso dei senatori che non si vedrebbero ghezzati in una camera secondaria, ma partecipi a pieno titolo dell'unica assemblea rappresentativa, sia pure composta da un numero di parlamentari inferiore a quello che oggi deriva dalla sommatoria di camera e senato. Non più deputati e senatori, solo Parlamentari della Repubblica. Tutti eletti allo stesso modo, tutti eletti a suffragio universale diretto, tutti con le stesse prerogative e la stessa dignità rappresentativa. Infine, ma certo non ultimo in importanza, l'ipotesi monocamerale per la sua intuitiva semplicità potrebbe essere sostenuta con convinzione dall'opinione pubblica, soddisfacendo sia dal punto di vista funzionale che da quello politico lo scopo di rilegittimare le nostre istituzioni rappresentative», p. 17.

⁶ Sull'argomento, si v., tra gli altri, E. Cheli, *Bicameralismo* (voce), in *Digesto disc. pub.*, il quale osserva: «Un primo modello – il più diffuso – è quello che collega la scelta bicamerale alla dimensione territoriale della forma di Stato: attraverso questo modello si punta cioè a proiettare nella sfera parlamentare le forme più accentuate di decentramento politico in uso nell'esperienza contemporanea, quali quelle che si vengono a manifestare nello Stato federale e nello Stato regionale. In queste forme di Stato, attraverso il bicameralismo si tende cioè ad identificare l'asse fondamentale degli equilibri tra potere centrale e poteri periferici, dal momento che attraverso la prima Camera si mira a rappresentare il corpo sociale nel suo insieme (ed a garantire l'unità dello Stato), mentre attraverso la seconda trovano espressione (solitamente in forme paritarie) le varie unità territoriali (Stati federati o Regioni) in cui lo Stato nel suo complesso viene ad articolarsi», p. 320.

⁷ Cfr. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, il quale osserva che la scelta del bicameralismo per ragioni di opportunità politica «tale è stato ed è sicuramente il caso dell'Italia, per la quale va escluso che il Senato costituisca fin d'ora la "camera delle regioni", poiché l'art. 57 primo comma Cost., disponendo che quest'organo "è eletto a base regionale", vuole solo significare che, in luogo di circoscrizioni elettorali altrimenti formate, l'elezione dei senatori si svolge e si conclude entro il territorio di ciascuna regione», p. 284.

⁸ V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Astrid*, p. 43.

⁹ A. Barbera, *Parlamento* (voce), cit.

dalla proposta governativa, purché non si limitino ad una critica allarmistica ed evanescente, ma si fondino su argomenti nel merito della riforma¹⁰.

Il progetto di revisione è improntato al concetto di differenziazione, ovvero alla trasformazione del bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato, in cui la Camera dei deputati è titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo - assumendo le funzioni di indirizzo politico (funzioni che in realtà interferiscono sia con le attribuzioni del Governo che del Parlamento), legislativa e di controllo sul potere esecutivo - mentre il Senato (denominato nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri «Senato delle autonomie») si configura, in prima istanza, come organo rappresentativo delle autonomie territoriali, con funzioni prevalentemente, ma non esclusivamente, consultive. Nell'ambito di questo processo di trasformazione in termini di differenziazione, che si realizza oltre che sul piano della composizione soprattutto su quello delle funzioni del Senato rispetto alla Camera, se il bicameralismo - sia pur differenziato - trova ancora fondamento nel disegno di legge di revisione lo si può constatare soltanto verificando, al di là delle formule, cosa di esso nel testo concretamente rimane. La bicameralità, infatti, è un concetto che, oltre a presupporre ovviamente l'esistenza di due Camere, implica necessariamente che - anche tenuto conto di una loro differenziazione sul piano delle funzioni e nella composizione - sussista un contesto funzionale significativo (un fascio di funzioni) in cui trovi riscontro tra esse un sia pur residuo piano di parità, ovvero di effettivo contropotere - *check* -, altrimenti il bicameralismo è solo apparente, dissimulando in realtà un monocameralismo di fatto. A questo punto, può essere utile verificare nel disegno di legge costituzionale cosa sopravvive della bicameralità.

2. Prima di procedere oltre è però necessario interrogarsi sulla natura e sul valore dell'esistenza di una seconda Camera. Il bicameralismo non è e non può essere un fine in sé dell'organizzazione dello Stato costituzionale. Come per la separazione dei poteri, si tratta di uno strumento di tecnica o, come si dice, di ingegneria istituzionale, il cui scopo deve essere razionalmente chiaro, per non perdersi in divagazioni inutili.

Il modello del bicameralismo nasce, in epoca moderna, con l'antica Costituzione inglese, come in altre forme di governo di tipo cetuale (*ständische Verfassungen*), dalla concezione classica del "governo misto". Questo distribuiva l'autorità politica - e in seguito il potere legislativo - fra due o più organi di governo, espressione delle "parti della società" (le aristoteliche *mere tes poleos*)¹¹. Così nel Parlamento inglese (quello che precede la nascita del modello Westminster, dominato dalla *House of Commons*), dove le due Camere (dei Lords e dei Comuni) vengono associate al re nel ruolo di decisori consensuali aventi diritto di veto, per quanto riguarda alcuni aspetti della cosa pubblica - in particolare, come è noto, la tassazione. La "Camera alta", in questo schema, aveva la funzione di proteggere i diritti e le prerogative di *una parte della società* (la nobiltà) che non era considerata eguale all'altra (i cittadini comuni).

Con la rivoluzione hobbesiana e la concezione di una "società senza qualità", cioè di cittadini politicamente eguali, nasce una visione ed una funzione diversa del

¹⁰ In questo senso, condivisibile è quanto espresso da G. Azzariti, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *costituzionalismo.it*, 8 aprile 2014.

¹¹ Sul tema, fondamentale lo studio di W. Nippel, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1980.

bicameralismo. Esso serve, come suggerisce Montesquieu, *anche* ad evitare decisioni affrettate e prodotte dalle *passioni* e dagli *interessi* dei rappresentanti. La seconda Camera, almeno in teoria, è uno strumento di deliberazione accresciuta e di controllo delle decisioni della Camera bassa. Il veto, la *faculté d'empêcher*, che le due Camere esercitano l'una sull'altra, introduce in seno al potere legislativo, allora considerato sovrano, un meccanismo di controllo al fine di evitare l'abuso di autorità ed una difesa contro forme assembleari di potere assoluto. Oltre, dunque, alla precedente funzione di istituzione protettiva dei diritti e degli interessi di una parte della società¹², la seconda Camera per l'autore dello *Spirito delle leggi*, assume la funzione di *freno* capace di garantire la certezza e la razionalità della creazione del diritto, grazie alla sua presunta capacità di "raffreddare" le decisioni, evitandone, grazie alla doppia deliberazione, la loro possibile impulsività ed esercizio arbitrario. La seconda Camera diventa, dopo le rivoluzioni costituzionali americana e francese, – liberatosi ormai dalla sua radice cetuale – strumento di *moderazione*, in senso costituzionale, del sistema politico. Criterio decisivo del governo limitato.

Questa dottrina, caratteristica di gran parte del liberalismo del secolo XIX, è però stata posta in questione radicalmente dalla nascita di quello che Kelsen chiama lo "Stato di partiti". In particolare, nel quadro istituzionale di un bicameralismo perfetto, come quello della Costituzione italiana del 1948, lo Stato di partiti tende ad azzerare l'effetto di controllo esercitato dalla Camera alta. Nel nostro ordinamento costituzionale, l'esecutivo deve ottenere la fiducia dalle due Camere ed è responsabile dinanzi ad esse; è dunque necessario che entrambe siano controllate dalla stessa maggioranza. L'assenza di questa condizione provoca le difficoltà che il Paese sta sperimentando a seguito dei risultati elettorali del febbraio 2013, quando si è prodotta una maggioranza disomogenea nei due rami del Parlamento. D'altro canto, se la maggioranza partitica nelle due Camere è la medesima non si vede più in che senso la seconda Camera possa rappresentare un freno ed un contrappeso nei confronti della Camera bassa – la sua funzione classica di freno e di contropotere viene a cadere. Se esiste, invece, divergenza fra le maggioranze politiche dei due rami del Parlamento c'è un rischio forte di paralisi della produzione legislativa¹³.

¹² Che le due Camere della Costituzione inglese mantengano, per Montesquieu, la funzione di rappresentare interessi separati risulta chiaramente dal testo seguente: «La puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leur assemblée et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés», *L'esprit des lois*, libro XI, capitolo VI.

¹³ Non si può dire meglio su questo ultimo punto di quanto affermato già tempo fa da Livio Paladin: «Ma quali sono allora le ragioni che da noi sostengono la scelta del sistema bicamerale? La risposta più comune è quella che si incentra sul compito di organo di riflessione assegnato alla seconda Camera: la quale deve fungere – si dice – da Camera di raffreddamento, al fine di una migliore ponderazione, politica e tecnica, delle esigenze da soddisfare mediante l'esercizio della potestà legislativa. A questi assunti si oppone per altro – sin dai tempi delle Assemblee costituenti francesi della fine del XVIII secolo – il rilievo che l'adozione del principio in esame va inevitabilmente incontro ad un duplice rischio (già segnalato dal giurista Sieyès, durante l'elaborazione della Carta costituzionale del 1791): da un lato può infatti accadere che la seconda Camera sia un mero doppione della prima (nel qual caso essa finisce per non adempiere affatto ai suoi tipici compiti di riflessione e di riesame); dall'altro, all'opposto, può verificarsi che i due organi risultino composti in maniera tanto eterogenea da renderne impossibile un funzionamento armonico. A riguardo, però, si devono distinguere i regimi a bicameralismo perfetto, proprio di quegli Stati nei quali le Camere sono assolutamente parificate per funzioni e prerogative, dai sistemi a bicameralismo imperfetto, nei quali la volontà dell'uno dei due rami del Parlamento finisce col prevalere in caso di dissenso, fino al punto che l'altro dei due organi viene sovente dotato di semplici funzioni consultive. E' evidente che privilegiando una Camera nei confronti dell'altra, quanto al potere di assumere decisioni ultime, si evita a priori il rischio che il bicameralismo

La dottrina classica del bicameralismo, indipendentemente da quello legato alle forme di Stato federali, ha perso le sue basi originarie e non è possibile riproporla senza una riconsiderazione complessiva dell'ingegneria dell'odierno Stato costituzionale di diritto.

La funzione di moderazione del potere legislativo ordinario è esercitata ormai, dopo la seconda guerra mondiale, essenzialmente da un organo ignoto¹⁴ ai padri fondatori del moderno governo limitato: le Corti costituzionali (oltre che dalle autorità indipendenti). Nel contesto dell'Unione europea, inoltre, gli Stati membri sono in larga misura ormai "semi-sovrani". Ciò vuol dire non solo che molta produzione del diritto è di diretta fonte comunitaria, ma che molte scelte degli Stati nazionali, in particolare per quanto riguarda il governo dell'economia, soprattutto per i membri dell'Eurozona, devono avere il beneplacito di una "seconda Camera" sopranazionale, rappresentata dalle istituzioni dell'Unione europea.

La funzione della seconda Camera sembra dunque spostarsi verso quella tipica di questi organi negli Stati a regime federale. Si tratta dunque di una funzione diversa e specifica, che contribuisce ad una più chiara definizione dei suoi compiti.

Se la legislazione ordinaria nello Stato costituzionale di diritto si divide fra il Parlamento, anche monocamerale, e l'organo di controllo della costituzionalità delle leggi – organo necessariamente non elettivo, i cui membri non possono essere responsabili dinanzi al suffragio¹⁵ – una funzione importante deve essere svolta dalla seconda Camera per quanto attiene alla legislazione costituzionale. La seconda Camera nell'odierno Stato di diritto costituzionale è, infatti, chiamata a svolgere una funzione di garanzia della Costituzione, connessa alla rigidità della medesima e che può solo molto difficilmente essere fatta propria dalla Corte costituzionale¹⁶. L'accordo necessario della seconda Camera per l'approvazione delle leggi costituzionali pone in essere e rafforza, dal punto di vista istituzionale, la gerarchia fra le norme e la differenza fra potere legislativo limitato e potere di revisione costituzionale, che non può essere lasciato alla discrezionalità della maggioranza politica, che esercita il potere legislativo nella Camera elettiva. E' evidente, a questo punto, che il meccanismo di nomina della seconda Camera non può essere omologo a quello della prima. Pena la rinuncia ad ogni funzione di controllo. Ove fosse possibile modificare l'art. 138 della Costituzione, una maggioranza di due terzi – sul modello tedesco – sarebbe sufficiente a garantire la rigidità costituzionale. Ma innanzitutto una modifica di questo genere non è facile da compiere. Inoltre, una seconda Camera eletta con lo stesso meccanismo, il suffragio universale con cui si elegge la prima, renderebbe difficile ed incongruo sottrarre al secondo ramo del Parlamento la funzione di legislatore ordinario attribuito al primo. Consapevole di ciò Gustavo Zagrebelsky ha suggerito¹⁷ che i membri della seconda

finisca per bloccare la funzionalità del potere legislativo, poiché le delibere determinanti competono appunto ad un unico collegio, quello considerato più rappresentativo del popolo; laddove l'eventualità di un inceppamento è connaturata al bicameralismo perfetto, giacché le incertezze ed i voti negativi di una delle Camere, data la loro assoluta parità, paralizzano necessariamente anche l'altra», L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., p. 284 ss.

¹⁴ O rifiutato, come fu il caso del *jury constitutionnaire* proposto da Sieyès nel corso dei dibattiti per la Costituzione francese dell'anno III.

¹⁵ Sul tema, si v. P. Pasquino, *A Political Theory of Constitutional Democracy*, in www.nyustrauss.org.

¹⁶ Si veda su questo punto S. Ragone, *I controlli giurisdizionali sulle revisioni costituzionali. Profili teorici e comparativi*, Bononia University Press, 2011.

¹⁷ G. Zagrebelsky, in *La Repubblica*, 3/4/14: «Mi piacerebbe che si discutesse d'un Senato autorevole, elettivo, per il quale valgano rigorose norme d'incompatibilità e d'ineleggibilità, diverso dalla Camera dei deputati, sottratto però all'opportunità indotta dalla ricerca della rielezione. Una volta, i senatori erano nominati a vita. Oggi, la nomina e

Camera siano eletti, ma non rieleggibili, per liberarli in tal modo della “stretta” del controllo partitico – oltre a quella della necessaria popolarità per ottenere il rinnovo del mandato. L’ipotesi in questi termini sembra difficile da realizzare, ma pone l’accento sul punto che stiamo discutendo: la necessaria disomogeneità di regole di nomina e d’incentivi per l’azione dei componenti della seconda Camera. Come specificamente essi debbano essere nominati è oggetto di dibattito. Ma si può osservare che in nessuna delle tre grandi democrazie europee essi sono eletti a suffragio universale: né nel regno Unito, né in Francia, né in Germania. E che un legame con la struttura regionale dell’Italia e con la revisione del titolo V della Costituzione sembra a chi scrive perfettamente ragionevole.

3. Tornando al testo del disegno di legge, per quanto riguarda il rapporto di fiducia, questo rientra nell’esclusività della Camera dei deputati in relazione con il Governo. Sono naturalmente confermate le competenze del Parlamento in seduta comune, quali l’elezione e il giuramento del Presidente della Repubblica (tenuto conto della nuova composizione del Senato, nel collegio che elegge il Presidente della Repubblica non sono più compresi i delegati regionali), la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, l’elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura. Per l’elezione dei giudici costituzionali, il ddl cost. prevede che tre giudici siano nominati dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle autonomie.

Quanto alla funzione legislativa, soltanto le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali restano bicamerali, tutte le altre sono approvate dalla Camera dei deputati¹⁸, residuando al Senato, al quale viene trasmesso il disegno di legge approvato, solo la possibilità di «deliberare proposte di modificazione del testo», su cui la Camera si pronuncia, che è un sistema che rassomiglia a quello che in Francia si chiama la *navette* fra i due rami del Parlamento con l’ultima parola riservata alla Camera. In alcune

la durata vitalizia non sarebbero “repubblicane”. Ma si potrebbe prevedere una durata maggiore, rispetto all’altra Camera (come era originariamente), e il divieto di rielezione e di assunzione di cariche politiche». Naturalmente si tratta di uno spunto in una breve intervista, non di una proposta articolata.

¹⁸ Art. 70, ddl cost. 31 marzo 2014: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato delle Autonomie non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 57, comma terzo, 114, comma terzo, 117, commi secondo, lettere p) e u), quarto, sesto e decimo, 118, comma quarto, 119, 120, comma secondo, e 122, comma primo, nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

I disegni di legge di cui all’articolo 81, comma quarto, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato delle Autonomie abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera dei deputati».

materie, però, «la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Se si pone attenzione alle materie (il cui elenco, per comodità, è riportato in nota)¹⁹, per le quali è prevista questa specifica maggioranza nel procedimento di formazione della legge, appare evidente che esse riguardano prevalentemente l'ordinamento territoriale. Il Senato delle autonomie, però, ha solo la possibilità di presentare delle modifiche, che la Camera può non accogliere raggiungendo la maggioranza assoluta dei suoi componenti nella votazione finale. Se si considera, inoltre, che molte di queste materie nel ddl cost. sono confluite nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale, essendo venuta meno la potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, il novero delle leggi bicamerali andrebbe forse ampliato²⁰, al fine di consentire al Senato delle autonomie di svolgere, nell'ambito della funzione legislativa, l'effettivo ruolo di «camera che “parlamentarizza” il pluralismo territoriale dell'art. 114»²¹. In altre parole, si rileva sul piano della funzione legislativa un ruolo forse eccessivamente limitato del Senato delle autonomie e si ritiene, pertanto, auspicabile, un incremento delle leggi bicamerali, soprattutto per quanto riguarda le

¹⁹ Sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione (art. 57, comma 3); ordinamento di Roma capitale (art. 112, comma 3); ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali dei Comuni, comprese le loro forme associative, e delle Città metropolitane, ordinamento degli enti di area vasta (art. 117, comma 2, lett. p); norme generali sul governo del territorio e sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (art. 117, comma 2, lett. u); materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva statale quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale (art. 117, comma 4); modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza delle Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (art. 117, comma 6); accordi della regione su materie di sua competenza con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (art. 117 comma 10); forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, e forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici (art. 118 comma 4); autonomia finanziaria degli enti territoriali (art.119); poteri sostitutivi del governo rispetto ad organi delle regioni, delle città metropolitane e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 120, comma 2); sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (art. 122, comma 1).

²⁰ In questa prospettiva, anche alcuni orientamenti emersi in sede di *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali; si v. ad esempio, E. Catelani, la quale osserva che le leggi bicamerali devono principalmente riguardare «le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali, ossia, come già precisato meglio nella nota inviata dal prof. Onida (le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma)», p. 10.

²¹ Così A. Manzella, *La riforma del bicameralismo*, in *Rassegna Astrid*, a proposito però della necessità di riconoscere al Senato comunque un ruolo nell'investitura fiduciaria, p. 17.

materie di stretta pertinenza territoriale²², se si vuole effettivamente favorire a livello centrale l'espressione del sistema autonomistico. Ciò potrebbe contribuire, in altre parole, a dare senso alla differenziazione del Senato come organo rappresentativo delle autonomie territoriali, che in questa rinnovata composizione potrebbe svolgere un ruolo di particolare competenza su specifiche materie nell'attività legislativa²³. Del resto, una maggiore valorizzazione del Senato in tale attività potrebbe costituire un elemento di maggiore equilibrio con il livello legislativo regionale, al quale il ddl cost. sottrae le materie di potestà legislativa concorrente, trasferendole alla potestà legislativa esclusiva statale²⁴. Questa previsione, se da un lato può essere accolta positivamente, in quanto favorisce una riduzione del contenzioso sulla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, che a partire dalla riforma del titolo v del 2001 ha investito la Corte costituzionale²⁵, comporta, dall'altro, un accentramento legislativo statale considerevole, che con una certa difficoltà può essere giustificato per quanto riguarda, ad esempio, l'ordinamento, gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali dei comuni, comprese le loro forme associative, delle città metropolitane e l'ordinamento

²² Si tratta di un rilievo fatto anche negli *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali (d.PCM 11 giugno 2013); si v. in particolare I. Nicotra, che osserva. «La realizzazione di una “Camera delle autonomie” sembrerebbe poter ovviare a molte delle difficoltà manifestatesi in questi anni. Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione della legislazione statale, infatti, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate. Appare ovvio, però che l'utilità di un sistema a bicameralismo imperfetto dipenderebbe, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali che sarà offerto alla Camera Alta, e, in secondo luogo, dalle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento bicamerale», p. 27

²³ Sulle leggi bicamerali, si v. anche quanto emerge nella *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* (istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica), dove l'ipotesi di superamento del bicameralismo paritario è in una prospettiva di un Senato delle regioni, pur ritenendo che il bicameralismo debba restare paritario per le seguenti leggi: «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera); le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma capitale; le leggi sul regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.); le norme di procedura per partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano alla formazione di normative comunitarie (art. 117.5 Cost.); le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali (art. 122.1 Cost.); l'ordinamento della finanza regionale e locale», p. 13.

²⁴ Proprio nella prospettiva di revisione dell'attuale ripartizione legislativa tra Stato e regioni, è stato osservato: «Al riguardo, è da notare che un coinvolgimento dei governi regionali e locali in sede parlamentare permetterebbe un ripensamento dell'attuale sistema del riparto delle competenze. L'esigenza di un maggiore peso decisionale di Regioni ed Autonomie locali, da più tempo manifestatasi, potrebbe in quest'ottica essere rimodulata. La partecipazione dei rappresentanti delle istanze territoriali alla determinazioni delle leggi statali, infatti, permetterebbe di coniugare un maggiore rilievo decisionale degli enti decentrati, da un lato, con le imprescindibili esigenze unitarie, dall'altro. Anche su tale versante le recenti innovazioni del sistema bicamerale tedesco potrebbero offrire interessanti spunti di riflessione per aggiustamenti del nostro Testo costituzionale», I. Nicotra, *ivi*, p. 28.

²⁵ Tuttavia, sugli effetti dell'eliminazione delle materie concorrenti sul contenzioso, si v. R. Bin, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, il quale opportunamente osserva: «Le “novità” introdotte dalle nuove norme contenute dalla bozza non sono affatto delle novità, perché la giurisprudenza costituzionale ha già sistemato le competenze secondo un quadro non molto diverso. Se si pensa che eliminando le competenze concorrenti si riduca il contenzioso stato-regioni, si sbaglia di grosso: e poi sia il “transito” di alcune competenze alla sfera di legislazione esclusiva dello stato, sia la riesumazione dell'interesse nazionale in forme modernizzate (“La legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale”: art. 117.5) non farebbe che consolidare principi da tempo fissati e ribaditi dalla Corte costituzionale», p. 3.

degli enti di area vasta (art. 117, comma 2, lett. p)²⁶, soprattutto se si considera che il Senato, nella sua nuova composizione, comprende anche rappresentanti delle autonomie locali e non solo regionali. Questo aspetto di criticità potrebbe, dunque, essere compensato con un ampliamento della sfera legislativa del Senato²⁷, almeno sulle materie di rilevanza territoriale, anche se è stato osservato, in senso contrario, che sarebbe da «escludere, invece, che possano essere bicamerali le leggi “di interesse delle Regioni”. Poiché di interesse delle Regioni è gran parte di ciò che la legge può disporre, una simile previsione correrebbe il rischio di riprodurre il problema della ripartizione per materie»²⁸.

Secondo una prospettiva piuttosto condivisa in dottrina, nel novero delle leggi bicamerali dovrebbero essere incluse, oltre che le leggi costituzionali e di revisione costituzionale²⁹, le leggi di amnistia e indulto, la legge di bilancio e, comunque, tutte le leggi organiche (tra le quali sarebbero, fra le altre, quelle elettorali)³⁰. Un discorso a parte va fatto però per il bilancio. Il ddl cost. prevede in materia di legge di bilancio, l'esame da parte del Senato senza necessità del richiamo, disponendo che, qualora il Senato abbia deliberato le proprie proposte di modificazione a maggioranza assoluta, la Camera possa discostarsene solo approvando a sua volta, in via definitiva, a maggioranza assoluta. Si tratterebbe dunque di una ipotesi di legge, prerogativa della Camera dei deputati, che – tenuto conto dell'esclusività del rapporto di fiducia con il Governo - esclude il coinvolgimento del Senato (se non nei termini previsti), «se è vero - come è vero - che la storia della fiducia parlamentare è legata a filo doppio a quella della legislazione di bilancio»³¹. Tuttavia, va anche rilevato che l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione (l. cost. n. 1 del 2012) comporta di fatto un sistema di responsabilità articolato su più piani, che investe lo Stato, le regioni e gli enti locali; pertanto, rispetto ad una materia come quella del bilancio, tenuto conto delle complessità derivanti dai vincoli europei, è stato opportunamente sottolineato che «una camera delle autonomie potrebbe [...] diventare la sede ideale per la definizione delle corresponsabilità tra lo Stato e le autonomie nella gestione dei saldi finanziari e delle

²⁶ Su questo aspetto si v. ancora R. Bin, *Ibidem*, il quale sottolinea: «l'ultimo punto davvero critico mi pare la riserva di legislazione esclusiva in capo allo Stato in materia di "legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane" (art. 117.2 lett. p). So bene che questo risponde alla visione centralistica dell'Anci, che teme di più il centralismo della regione rispetto a quello del ministero degli interni, ma la logica del sistema costituzionale non può piegarsi alla logica delle corporazioni. Meglio sarebbe dedicare al tema un comma apposito, spiegando cosa debba essere riservato allo Stato (il meno possibile) e cosa possa essere disciplinato dalle regioni, applicando il principio di sussidiarietà e (soprattutto) di differenziazione. Perché questo è il presupposto stesso dell'autonomia. Le garanzie di un livello adeguato di autonomia comunale rispetto alla regione andrebbero recuperate prevedendo vincoli procedurali nella formazione delle leggi regionali relative agli enti locali».

²⁷ Sulla necessità di un ampliamento della funzione legislativa del Senato, si v. S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, p. 7 ss.

²⁸ Così M. Luciani, *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, p. 23.

²⁹ In dottrina sono state espresse perplessità, contrariamente a quanto sostenuto in questo articolo, sul ruolo del Senato anche per quanto riguarda le leggi di revisione costituzionale, si v. in tal senso A. Morrone, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, il quale sostiene: «Semmai, trovo eccessiva la partecipazione paritaria del Senato delle autonomie nel procedimento di revisione costituzionale: la parità si giustifica in genere in ordinamenti federali in senso storico e tradizionale. Nel nostro caso, la compartecipazione paritaria, non adeguatamente limitata alle questioni che attengono proprio alla dimensione regionale e locale, appare eccessiva, nella misura in cui consegna al Senato un potere di veto su decisioni di riforma costituzionale che provengano dalla camera di rappresentanza politica generale», p. 3.

politiche di risanamento finanziario e di sviluppo, definendo anche i potenziali conflitti politici tra Regioni ed enti infraregionali, sì da evitare un inaccettabile neocentralismo regionalistico»³².

Per quanto riguarda le funzioni non legislative, qualche perplessità suscita la previsione del ddl cost. (art. 16) che sottrae al Senato delle autonomie il potere di inchiesta, che rientra insieme all'indagine conoscitiva tra le prerogative collegiali delle Camere (l'interrogazione e l'interpellanza sono invece prerogative di ciascun parlamentare). Si tratta, infatti, di una funzione importante, equiparata a quella dell'autorità giudiziaria, nell'ambito del generale potere ispettivo attraverso il quale le Camere possono sindacare l'operato del governo. Nella fattispecie, ciascuna Camera può, ai sensi dell'art. 82 Cost., disporre un'inchiesta, attraverso indagini ed esami, su materie di pubblico interesse, attraverso l'istituzione di una commissione d'inchiesta monocamerale; tuttavia, non può ritenersi esclusa dall'art. 82 Cost., secondo un orientamento dottrinale ormai consolidato, la possibilità di una commissione d'inchiesta bicamerale, se si tiene conto – d'altra parte – che la maggior parte delle inchieste e l'istituzione delle relative commissioni sono state deliberate per via legislativa e, dunque, su base bicamerale. Considerato inoltre l'indefinito ambito di ipotesi che potrebbero giustificare la necessità di un'attività d'inchiesta, qualora emergano esigenze di pubblico interesse di cui il Senato delle autonomie si senta investito, non sembra ragionevole sottrarre ad esso tale prerogativa, anche al fine controbilanciare un potere esecutivo potenziato e sorretto dal rapporto fiduciario esclusivo della sola Camera dei deputati.

4. Veniamo ora alla differenziazione sul piano della composizione, che pone sostanzialmente l'alternativa tra elezione diretta (ma differenziata, rispetto alla Camera) e indiretta. Appare ovvio, perché ci sia una effettiva differenziazione, che nel caso del Senato l'opzione sia in prima battuta per l'elezione indiretta, in seconda battuta per quella diretta ma differenziata, che in ogni caso crea un problema sul piano della responsabilità politica e rende pertanto difficile, come abbiamo accennato, giustificare poi l'esclusività del rapporto di fiducia solo tra Camera dei deputati e governo ³³.

³⁰ M. Luciani, *Approfondimenti*, cit., p. 23. Nell'ottica di un ampliamento delle leggi bicamerali, si v. anche V. Onida, in *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, il quale ipotizza che in tale novero potrebbero essere incluse: «le leggi costituzionali (anche per rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale), e le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali: cioè, in linea di massima, le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi», p. 33.

regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma).

³¹ M. Luciani, *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, cit., p. 23.

Il ddl cost. prevede che il Senato delle autonomie sia formato dai presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei comuni capoluogo di regione e di provincia autonoma, nonché, per ciascuna regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della regione. Tale previsione realizza sostanzialmente una composizione dell'organo attraverso un sistema composito di investitura, prevedendo alcuni membri di diritto ed altri individuati secondo un sistema di elezione di secondo grado.

Non mancano naturalmente punti di vista differenti sulla composizione del Senato, anche se sussiste un'unanime concordanza sulla necessità di una differenziazione rispetto alla Camera dei deputati, che potrebbe – secondo alcuni sostenitori dell'elezione diretta del Senato delle autonomie – essere rinvenuta, ad esempio, nella non rieleggibilità degli eletti (verrebbe in questo modo risolta la questione della responsabilità politica), oppure rendendo contestuali l'elezione dei senatori e le elezioni regionali³⁴. Si tratta in realtà di osservazioni che non spostano di molto il senso della differenziazione, che molto più ragionevolmente s'innesta sull'alternativa tra un modello rappresentativo delle istituzioni territoriali e un modello rappresentativo delle collettività che risiedono in quei territori. In una prospettiva condivisibile, non incline all'elezione a suffragio universale diretto dei senatori, è stato osservato che «l'elezione diretta dei senatori [...] comporta inevitabilmente la prevalenza della logica dei partiti e degli schieramenti politici nazionali, e mal giustifica la differenziazione di funzioni fra le due Camere, portatrici in definitiva della stessa legittimazione popolare. La rappresentanza istituzionale delle Regioni comporta invece la diretta presenza in Parlamento degli interessi e degli indirizzi politici regionali»³⁵.

C'è chi esprime, invece, una certa criticità nel concepire il Senato come rappresentanza delle istituzioni territoriali e non come rappresentanza dei territori; in quest'ultimo senso, l'elezione diretta - si sottolinea - «renderebbe superato il problema della pluralità di rappresentanza istituzionale nel nuovo Senato, riferita sia alle regioni, sia ai comuni, sia alle città metropolitane»³⁶. Sempre secondo questa prospettiva, «sotto il profilo politico, l'essenziale ragione di una seconda Camera è l'integrazione della funzione di rappresentanza generale, svolta dalla prima assemblea. Nel disegno del governo, questa integrazione dovrebbe essere svolta da un doppio di rappresentanze territoriali, in un circuito chiuso in se stesso. Ma già nella lontana (non solo nel tempo)

³³ In senso contrario, si v. G. Tabellini, in *Approfondimenti* secondo il quale: «non vi è relazione univoca tra il metodo di elezione e i poteri della Seconda Camera. Come sappiamo il voto di fiducia attribuito al Senato è un'unicità italiana e non è presente negli altri regimi parlamentari in cui la Seconda Camera è eletta direttamente. Pertanto, l'affermazione che l'elezione diretta del Senato si porta dietro il voto di fiducia è non solo un *non-sequitur* logico, ma è anche un'affermazione priva di fondamento empirico. Inoltre, in molti i regimi Parlamentari Bicamerale, i poteri attribuiti dalla Costituzione alla Seconda Camera nel procedimento legislativo sono inferiori a quelli della Prima Camera, anche quando la Seconda Camera è eletta direttamente (si pensi al Giappone, alla Spagna, alla Repubblica Ceca, alla Polonia, per citare alcuni dei paesi avanzati)», p. 38.

³⁴ Secondo i sostenitori dell'elezione diretta, «l'elezione dei Senatori contestuale a quella dei rappresentanti della loro regione li sottrae al ciclo elettorale nazionale, anche nei tempi, rendendoli invece più sensibili alle questioni rilevanti per la loro regione», così G. Tabellini, *Ibidem*.

³⁵ V. Onida, *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, p. 31.

³⁶ M. Luciani, *Approfondimenti* della Commissione per le riforme costituzionali, cit., p. 12.

Assemblea Costituente si guardava alla “base regionale” non come organizzazione istituzionale ma come luogo di riferimento del profondo pluralismo sociale italiano»³⁷.

Un altro aspetto critico della composizione del Senato proposto nel ddl cost. del governo può essere riscontrato nella mancanza di un sistema che garantisca una proporzione tra il numero di senatori espresso da ciascuna regione e l'effettivo peso demografico regionale. Sul modello di composizione prescelto è stato evidenziato, infatti, che esso sembra andare «in controtendenza rispetto a ciò che avviene nell'Unione europea (sulla falsariga della Germania) per cui vale la regola del voto ponderato, optando invece per una visione paleo-federalista che vuole che tutte le realtà federate si equivalgano»³⁸. In altre parole, o si differenzia il numero di senatori per ogni regione, attraverso un criterio ponderato di assegnazione dei seggi in proporzione al peso demografico regionale, oppure se ne conferma l'egual numero, con una differenziazione però nel voto in assemblea, attraverso appunto il meccanismo del voto ponderato, che comporta un voto unitario per ogni gruppo di senatori esponenti di una determinata regione, che ha un peso corrispondente a quello demografico regionale. In questo senso, la Corte costituzionale ha recentemente consolidato³⁹ un orientamento secondo cui «[...] “il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48, si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3”, sicchè “quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia” (sentenza n. 96 del 1968)»⁴⁰.

5. Tra le opinioni a tendenza conservativa della seconda camera, si richiama anche il ruolo che il Senato potrebbe svolgere nel sistema di *checks and balances* interno al potere legislativo, a garanzia di forme di concentrazione del potere⁴¹. In realtà, l'argomento non sembra trovare realistico riscontro, in quanto «la Costituzione e le leggi ordinarie di attuazione o di integrazione costituzionale hanno avuto cura di escludere in radice l'eventualità che le due Camere assumano composizioni sensibilmente difformi, anche per non ostacolare la soluzione dei problemi politici del paese; sicchè i contrappesi non vanno ricercati all'interno del Parlamento, ma sono esterni ad esso,

³⁷ A. Manzella, *La riforma e le garanzie*, in *la Repubblica*, 4 aprile 2014.

³⁸ Così R. Bin, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia)*. Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014, cit., p. 2, il quale osserva che questa soluzione rischia di rendere l'organo praticamente inutile, «con la conseguenza che le regioni più forti finirebbero con trascurarne l'importanza e a disertarlo, preferendo di gran lunga la trattativa diretta con il Governo piuttosto che perdere tempo di un organo il cui ruolo è confuso».

³⁹ Sent. Corte cost. n. 35/2014: «[...] “il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione” (sentenza n. 198 del 2012)».

⁴⁰ Sent. Corte cost. n. 198/2012.

⁴¹ Fu in un certo senso l'idea che il bicameralismo avrebbe garantito un sistema più adeguato di pesi e contrappesi all'interno della struttura parlamentare, a definire il dibattito in Costituente e a ricercare, a tal fine, elementi di differenziazione tra le due Camere, che tuttavia si rivelarono inconsistenti per favorire una reale dialettica tra i due rami del Parlamento.

come nel caso dei referendum popolari o di certe funzioni spettanti al Presidente della Repubblica o dei sindacati di legittimità delle leggi statali, esercitati dalla Corte costituzionale»⁴². In particolare, come sostenuto nel paragrafo 2, la Corte Costituzionale, nello Stato di partiti, costituisce il contropotere essenziale per quanto riguarda la legislazione ordinaria, proprio perché priva della legittimità democratica derivante dall'investitura popolare.

** Assegnista di Ricerca in Diritto pubblico, Università di Napoli Federico II, (saralieto@libero.it); Distinguished Professor in Politics and Law at New York University e Directeur de recherche CNRS – EHESS, Paris (pasquino@ehess.fr; pp14@nyu.edu).

⁴² L. Paladin, *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, V, p. 6.