

La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*

di Nicola Lupo **
(9 novembre 2016)

1. La matrice del processo di riforma: lo “stallo” all’indomani delle elezioni del febbraio 2013. – La prima domanda che mi viene posta in realtà richiede di soffermarsi su quale sia la matrice del processo di riforma costituzionale, la causa principale che lo ha originato, dopo tre decenni di tentativi falliti. In realtà, anziché andare a ricercarla nei ritardi del procedimento legislativo e nei problemi della qualità delle leggi – che pure indubbiamente sussistono – individuerei questa matrice in un preciso momento: ossia, nello stallo che si è verificato all’indomani delle elezioni del 2013. Provo a illustrare le ragioni di questa opzione.

In realtà, il sistema bicamerale italiano per il primo quarantennio di esperienza repubblicana ha funzionato nel complesso abbastanza bene. Le critiche al bicameralismo paritario rivolte in questo periodo sono state, tutto sommato, limitate e gli effetti negativi sono stati minimi, perché avevamo sistemi elettorali di tipo proporzionale, quindi idonei ad assicurare una coerenza di composizione tra i due rami del Parlamento, insieme ad un sistema di partiti forte, che era in grado di far sì che deputati e senatori, anche e soprattutto nelle Commissioni, votassero sostanzialmente nello stesso modo.

Il problema invece è sorto e si è manifestato in forme sempre più evidenti – fino ad esplodere nel 2013 – quando si è optato per sistemi elettorali di tipo maggioritario e quando il sistema dei partiti non è stato in grado di condurre i due rami del Parlamento nella medesima direzione, né di assicurare una coerenza tra i comportamenti dei parlamentari, e degli stessi elettori a monte.

A questo punto le caratteristiche del nostro bicameralismo paritario, e in particolare la norma cardine, che non è tanto l’articolo 70 della Costituzione sul procedimento legislativo, ma l’articolo 94 della Costituzione sul rapporto di fiducia che deve intercorrere necessariamente con ciascuna delle due Camere, hanno rappresentato un problema, perché l’obbligo per il Governo di ottenere la fiducia e di mantenerla entrambe le Camere ha costituito un fattore non trascurabile di instabilità dei nostri esecutivi e della nostra forma di governo. Questa instabilità ha contribuito a far sì che vi fossero governi dalla maggioranza frammentata e spesso di durata più breve, comunque non in grado di condurre in porto quell’indirizzo politico in nome del quale avevano chiesto e ottenuto, sulla base di sistemi elettorali maggioritari, il voto degli elettori.

*

* Testo della relazione svolta ad un convegno su “*Le autonomie territoriali di fronte al processo di integrazione europea e alla riforma costituzionale*”, organizzato l’8 luglio 2016 dall’Assemblea Regionale Siciliana (in corso di pubblicazione negli atti del convegno). Il moderatore della sessione, il dottor Gianliborio Mazzola, ha, in quell’occasione, formulato le seguenti tre domande, cui il relatore è stato chiamato a fornire una risposta: “1) Alcuni costituzionalisti sostengono che l’attuale bicameralismo paritario, peraltro con questa modalità esistente solo in Italia, ritardi il processo legislativo, non favorisca tempi certi per l’approvazione di testi legislativi né tanto meno la qualità della legge. E’ vero tutto ciò e, soprattutto, il testo costituzionale di riforma risolve le questioni sollevate? 2) Secondo la riforma costituzionale, la Camera dei Deputati sarà l’unica Assemblea legislativa politica perché l’unica eletta dal popolo e, pertanto, in essa il Governo dovrà ottenere la fiducia. Unitamente ai meccanismi elettorali, recentemente approvati, l’*Italicum*, non c’è il rischio che si rafforzi eccessivamente il Governo riducendo l’importanza delle funzioni del Parlamento? 3) Le modalità per le elezioni del nuovo Senato ancora da definire con una legge ordinaria, la formulazione costituzionale non particolarmente chiara sull’elezione dei senatori, le incertezze sulle competenze del nuovo Senato, anche in materia di rapporti Stato e autonomie: non si corre così il rischio di vanificare il tentativo di istituire un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali?”.

Questa caratteristica, come si accennava, si è poi manifestata in modo particolarmente evidente all'indomani delle elezioni del 2013, quando proprio per la diversa composizione di Camera e Senato non si è stati in condizione, successivamente all'appuntamento elettorale, di esprimere un Governo che fosse in linea con le indicazioni presentate agli elettori, per cui si è dovuti arrivare, dopo la rielezione del Presidente della Repubblica e dopo un percorso di grandissima delicatezza, per fortuna condotto con maestria in quella fase, alla formazione di un classico Governo di grande coalizione: un Governo in cui le due coalizioni che si erano presentate agli elettori si sono spaccate al proprio interno, confluendo per larga parte nella nuova ampia maggioranza, ma con alcune componenti che sono andate all'opposizione. Questo anche perché alle elezioni politiche il sistema partitico è risultato essere un sistema tripolare, come sapete, per effetto del successo del Movimento 5 stelle, e questo ha comportato questo tipo di effetti (cfr. l'accurata ricostruzione di M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9 maggio 2014).

La matrice del processo riformatore, perciò, non è da individuarsi tanto nei ritardi e nelle difficoltà del procedimento legislativo bicamerale di per sé – che pure tende ad innalzare i costi decisionali e a spingere il sistema verso comode scorciatoie quali i maxi emendamenti o i decreti-legge, su cui porre la questione di fiducia –, quanto piuttosto nell'esigenza di far sì che un solo ramo del Parlamento dia la fiducia o la neghi al Governo. Questo è il punto su cui in realtà c'è un vastissimo consenso sia tra i politici, sia tra i costituzionalisti. Su questo punto, ossia sulla *pars destruens*, non credo che ci siano grossi problemi. I problemi in realtà vengono sul dopo, sulla *pars costruens*, ossia su come articolare un bicameralismo asimmetrico.

2. Le opzioni di fondo sulla riforma del bicameralismo e del procedimento legislativo. – Sempre in risposta alla prima domanda, osservo che è chiaro, a questo punto, che una volta che si è scelto di limitare il rapporto di fiducia a un solo ramo del Parlamento, questa scelta origina una serie di conseguenze sul procedimento legislativo. Non sarebbe concepibile mantenere la simmetria del procedimento legislativo quando un ramo del Parlamento è sconnesso dal rapporto fiduciario.

Alla luce di questa matrice, trovo condivisibili le linee di fondo che sono state seguite nella riforma del procedimento legislativo. In realtà, le linee di fondo sono due.

La prima linea di fondo consiste nel differenziare sì i procedimenti legislativi, ma indipendentemente dal riparto di competenze legislative fra Stato-Regioni. Si è deciso cioè di prescindere dall'articolo 117 della Costituzione nel distribuire il procedimento legislativo tra Camera e Senato. Il Senato è chiamato ad essere rappresentativo delle istituzioni territoriali, ma questo non significa che le competenze del Senato debbano essere legate al riparto di competenza Stato-Regioni. Pure in questo caso si tratta di un punto piuttosto condiviso tra i costituzionalisti (cfr., tra gli altri, P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le regioni*, 2007, n. 5, p. 657 s., A. D'Atena, *Un Senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, p. 243 s., S. Mangiameli, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, ivi, 2010, n. 1, p. 167 s.), i quali, sin dai tempi della cosiddetta "bozza Violante" elaborata nella XV legislatura (2006-2008), hanno vivamente scoraggiato il legislatore costituzionale, alla luce dell'esperienza dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, dal riferirsi a questo riparto di competenza materiale. E questa è la prima linea di fondo.

La seconda linea di fondo, a mio avviso altrettanto corretta, è quella di limitare l'intervento necessario del Senato a un numero esiguo di materie, consentendo però, al tempo stesso, al medesimo Senato di intervenire, con effetti tutt'altro che insignificanti, sui progetti di legge vertenti su ogni altra materia.

Invero, la mia opzione preferita sarebbe stata quella di ridurre ulteriormente l'area della legislazione bicamerale paritaria, prevedendola solo ed esclusivamente sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Si sono aggiunte, nel percorso parlamentare della riforma, alcune tipologie di leggi di rango ordinario, ma comunque, a ben vedere, le tipologie sono abbastanza limitate e sono tutte leggi ordinamentali che non vanno a toccare le politiche pubbliche: quindi, l'allargamento del campo materiale è stato tutto sommato un allargamento contenuto.

Per il resto, si è previsto e consentito l'intervento del Senato su tutti i progetti di legge: quindi, il Senato può partecipare all'esercizio della funzione legislativa su qualunque altra legge. Certo, il suo intervento è eventuale, in quanto deve essere richiesto da un *quorum* anche piuttosto elevato, pari ad un terzo dei senatori, ed è superabile dalla Camera, che ha l'ultima parola. Badate, però, che per essere superato occorre un'altra deliberazione specifica della Camera, che vada in senso opposto rispetto alla deliberazione assunta dal Senato. In assenza di questa ultima deliberazione il progetto di legge al quale il Senato ha apportato proposte di modifiche resterebbe lì, la legge non sarebbe approvata.

Questo mi porta a dire – pur con una qualche enfasi, ma credo non scorretta – che proprio questa partecipazione del Senato, che diventerebbe un Senato rappresentativo delle autonomie, consente a mio avviso di parlare non più di “leggi dello Stato”, ma di “leggi della Repubblica”, perché in qualche misura, almeno potenzialmente, per tutte le leggi ci sarà la possibilità di avere, alla loro base, un contributo attivo da parte del nuovo Senato, e quindi delle autonomie territoriali che nel suo seno sono rappresentate. Sempre che, ovviamente, i meccanismi interni di funzionamento del Senato siano in grado di assicurare che tale organo esprima la voce, e possibilmente la sintesi, delle autonomie territoriali.

Ancora sul procedimento legislativo, un'ultima osservazione, prima di passare alla seconda domanda che mi è stata posta. Non so se avete seguito un minimo il dibattito tra gli interpreti del testo di legge costituzionale: si è fatto a gara a chi conta il maggior numero dei procedimenti legislativi, e vi è chi ne ha contati 7, 8, 9 o 10 (in quest'ultimo senso cfr. G. Zagrebelsky-F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 2016).

Anche qui, credo che il giochino di criticare il testo sia facile e come giuristi siamo, ovviamente, tutti bravissimi a praticarlo. Se però andiamo a interpretare tale testo, cercando di coglierne la logica e altresì – e chi è o è stato funzionario parlamentare questo lo sa bene – di assicurare il buon funzionamento di una certa previsione normativa, specie quando questa è per definizione “a maglie larghe” quali sono le disposizioni costituzionali, allora il discorso si fa diverso. E ci si accorge che, in realtà, i procedimenti legislativi in grado di contraddistinguere una autonoma categoria di leggi sono soltanto due, a cui si aggiunge il procedimento per la revisione costituzionale, che ovviamente già esiste. La prima è rappresentata dalle “leggi bicamerali paritarie”, e questa è una categoria molto innovativa, con riferimento ad una serie di profili rispetto alla tutela del loro contenuto proprio, idonei a farne una specie di leggi organiche, a mio avviso. L'altra categoria, ben più ampia, è costituita dalle leggi “a prevalenza Camera”, al cui interno solo le leggi in materia di bilancio e quelle con cui lo Stato si avvale della clausola di supremazia sono contraddistinte da alcune, specifiche peculiarità: invero non sempre definite in modo univoco dal testo costituzionale, che contiene sicuramente, in proposito, alcune imperfezioni (indicazioni ulteriori, su entrambe le categorie di leggi, in N. Lupo, *Il nuovo Senato nel procedimento legislativo*, in corso di pubblicazione in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2015, n. 1-2, ove anche ulteriori indicazioni bibliografiche).

3. La continuità del percorso riformatore e la coesistenza di diversi *cleavages* nel nuovo Senato. - Vengo ora alla seconda domanda che mi è stata posta, la quale mi porta

invece, in particolare, sulla composizione e sull'elezione della Camera, e, poi, sull'elezione e il funzionamento del nuovo Senato.

Mi sia consentito di fare anzitutto una precisazione circa la definizione della Camera dei deputati come "l'unica Assemblea legislativa politica". E' vero, e lo si è appena ricordato, che il rapporto fiduciario con il Governo intercorrerà solamente con la Camera. Tuttavia, da questo a dire che il Senato non sia un'assemblea politica ce ne corre. Per come la vedo io, il Senato sarà e dovrà essere, se vorrà svolgere efficacemente il suo ruolo, e in particolare quella funzione di raccordo tra le istituzioni territoriali e lo Stato e tra questo e l'Unione europea, espressione di una politica diversa rispetto a quella della Camera (nel senso che in questa funzione di raccordo risiede la ragion d'essere del nuovo Senato cfr. L. Gianniti, *Diverso ma non troppo. Un nuovo Parlamento alla prova dei fatti*, in *Il Mulino*, 2016, n. 4, p. 601 s.).

Qui entra in gioco una chiave di lettura, che provo a proporre, sulla composizione del Senato. Non sto qui a ripercorrere nel dettaglio l'evoluzione dei processi di riforma del bicameralismo, ma varrebbe la pena, secondo me, anche nelle polemiche della campagna referendaria che ci aspetta nei prossimi mesi, non dimenticare come, specialmente quanto alla composizione del Senato, questo testo sia un testo in realtà assolutamente in continuità con il percorso riformatore ipotizzato nel decennio precedente. Non si tratta, per intenderci, di un testo che è spuntato fuori dalla testa del Governo. Certo, il disegno di legge è governativo, e il Governo ha svolto un ruolo attivo, decisamente molto attivo nel procedimento di formazione della legge di revisione costituzionale (lo si è ricostruito in N. Lupo-G. Piccirilli, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Il mulino, Bologna, 2016, p. 13 s., spec. 35 s.), ma l'opzione sulla composizione del Senato è in realtà un'opzione che nasce in modo lineare da quello che è si era immaginato in precedenza: si pensi alla cosiddetta bozza Violante del 2007, già ricordata; oppure alle commissioni di esperti istituite nel 2013, prima dal Presidente Napolitano, e poi dal Governo Letta.

Questa continuità emerge con chiarezza se si ripercorrono rapidissimamente le principali opzioni che si sono poste, una volta deciso di superare il bicameralismo paritario. Anzitutto, l'opzione monocamerale o bicamerale; una volta scelta la seconda, l'alternativa è stata tra un Senato rappresentativo degli interessi o rappresentativo delle autonomie territoriali. Di seguito, l'alternativa immediatamente successiva, una volta prescelta la seconda opzione, è stata quella tra elezione diretta o indiretta dei Senatori, anche in questo caso andando nella seconda direzione (salvo, come accenneremo, un ripensamento, parziale e dell'ultim'ora). Ancora: legame esclusivo con le Regioni o anche con i Comuni? Anche in questo caso, ha prevalso la seconda opzione, in linea del resto con quanto già era avvenuto nella revisione costituzionale 2001, prevedendone però la selezione a livello regionale. Si è poi prospettata l'alternativa sulla derivazione dei senatori dalle Giunte o dai Consigli regionali e la si è sciolta nel senso di farli eleggere dai Consigli regionali. Infine, si è trattato di decidere se il mandato dei senatori dovesse essere esclusivo o se i senatori dovessero essere titolari di un doppio mandato rappresentativo, in quanto al tempo stesso consiglieri regionali o sindaci. Si badi: quest'ultimo punto è l'unico in cui si registra una differenza rispetto al percorso delineato nella relazione della Commissione Letta-Quagliariello.

In realtà, dunque, queste sono opzioni su cui c'è stata una continuità e che a me paiono coerenti, oltre che in linea con le preferenze che in varie sedi avevo espresso (sia consentito rinviare a N. Lupo, *La riforma del bicameralismo: un nodo non più eludibile*, in *Italianieuropei*, 2009, n. 4, p. 166 s.). Certo, alcune soluzioni potevano essere diverse, ad esempio quanto ai senatori di nomina presidenziale o ai deputati eletti all'estero, ma il percorso di fondo mi pare essere un percorso sostanzialmente coerente.

Tuttavia, che cosa sarà il nuovo Senato è davvero difficile dirlo oggi, perché dentro il nuovo Senato conviveranno inevitabilmente più linee di frattura, o *cleavages*.

Qui vorrei essere chiaro e sgombrare il campo da semplificazioni eccessive: le linee di frattura nelle assemblee parlamentari sono sempre molteplici e il parlamentare sa bene che il suo comportamento non può essere interamente classificabile sotto un'unica etichetta. Certo, nell'esperienza parlamentare italiana abbiamo avuto una linea di frattura, quella partitica, particolarmente importante: è la significatività del *cleavage* partitico che ha consentito, come dicevamo prima, di far funzionare bene il bicameralismo paritario, perché il parlamentare era sostanzialmente coerente con le linee del suo partito. Le altre identità del parlamentare – giovane o anziano, uomo o donna, del nord o del sud, agricoltore o imprenditore, e così via – erano residuali, cedevano il passo rispetto all'identità partitica. Tant'è che esse tendevano a trovare un proprio rilievo e un qualche riconoscimento, ma solo all'interno di ciascun partito.

Questo tipo di dinamica, probabilmente, continuerà ad operare alla Camera dei deputati, nella quale il *cleavage* partitico risulterà prevalente. Al Senato invece i *cleavages* saranno molteplici, e non si sa quale sarà quello dominante. Sulla base di una riflessione piuttosto banale, ne ho identificati tre: anzitutto, il *cleavage* partitico, di cui si è appena detto; poi il *cleavage* territoriale, determinato dal territorio di appartenenza e di elezione; infine, c'è il *cleavage* istituzionale, derivante cioè dall'essere chiamato a rappresentare, ad esempio, una regione ordinaria, oppure una regione speciale, o un comune (cfr. N. Lupo, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*. Atti del Convegno del 23 novembre 2015, Carocci, Roma, 2016; ne individua due, invece, C. Fusaro, *Le ragioni di una riforma*, in G. Crainz-C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Donzelli, Roma, 2016, p. 78 s., ritenendo che il *cleavage* territoriale sia unico, pur articolandosi in istituzionale e sociale). Di questi tre *cleavages*, quale sarà quello dominante al momento è impossibile dirlo: dipenderà dal nuovo regolamento del Senato, e anzitutto dalle scelte che i partiti faranno in proposito (ritiene invece dominante il *cleavage* partitico G. Piccirilli, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in www.rivistaaiic.it, 2016, n. 3, spec. p. 2 s.).

La mia lettura del testo, in altri termini, porta a dire che il Senato avrà un suo senso soprattutto se nelle sue dinamiche avrà uno spiccato rilievo il *cleavage* territoriale, perché altrimenti quella funzione di raccordo per la quale il Senato è stato concepito sarà molto difficile da esercitare. Un ruolo chiave sarà giocato, in proposito, dal nuovo regolamento, cui sono lasciati margini di intervento assai ampi (la notazione è comune tra gli interpreti, seppure con accenti diversi: cfr., tra gli altri, A. Manzella, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *ASTRID, Cambiare la Costituzione?*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 309 s. e E. Griglio, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in www.federalismi.it, 2016, n. 20).

In questa chiave anche gli esecutivi regionali, a mio avviso, dovranno avere una loro posizione o all'interno del Senato, o comunque "a ridosso" del Senato, per usare un'espressione che necessariamente resta un po' sul vago (ho provato a fornire qualche spunto ulteriore in proposito in N. Lupo, *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, 2016, n. 3; cfr. anche G. Rivosecchi, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, in www.osservatorioaic.it, 2016, n. 1).

4. Le modalità di elezione del nuovo Senato. – Infine, provo a rispondere alla terza domanda, sulle modalità di elezione del nuovo Senato. Qui è davvero un rebus ed è un

rebus anche abbastanza intricato e rilevante, perché quale sarà il *cleavage* dominante deriverà non solo dal nuovo regolamento del Senato, ma anche – ovviamente – da come sarà eletto il Senato. Inoltre, chi ha seguito i lavori parlamentari del testo sa bene, proprio su questo punto in realtà si riscontra un'incoerenza, perché quel percorso abbastanza lineare nel segno della continuità che vi ho descritto prima ha dovuto fare i conti con un emendamento dell'ultima ora che ha reintrodotto, sia pure in modo abbastanza soft e con alcune ambiguità, l'ipotesi che era stata scartata a monte dell'elezione diretta del Senato.

Aggiungete, tanto per completare il quadro e per renderlo ancora più avvincente, che l'introduzione di un sindacato preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato fa sì che qualunque legge elettorale del Senato venga approvata ha ben poche *chances* di passare indenne il vaglio della Corte costituzionale, perché – il mio ragionamento è molto semplice – il parametro è talmente incerto ed indefinito che se la Corte vuole può agevolmente dichiarare illegittima qualunque legge elettorale del Senato.

In realtà, una legge elettorale del Senato già l'abbiamo e non possiamo non averla. Anche perché, come la giurisprudenza costituzionale ci ha insegnato, ricavando quello che sembrerebbe essere qualificabile come un "principio supremo" (e che contribuisce anche a spiegare come mai il numero dei deputati sia rimasto inalterato a 630, per evitare che fosse necessario dettare con una disposizione costituzionale transitoria anche una nuova legge elettorale per la Camera), non potrebbe non essere così, visto che deve essere sempre possibile eleggere i due rami del Parlamento: le leggi elettorali sono, infatti, leggi "costituzionalmente necessarie", in quanto "indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali" (da ultimo, la stessa sentenza n. 1 del 2014, punto 6 del considerato in diritto). Intendo dire che la disposizione transitoria contenuta nell'articolo 39, comma 1, del testo di legge costituzionale già detta alcune norme, appunto con riferimento all'elezione del primo Senato (e anche dei successivi, fin tanto che non si approverà una nuova legge elettorale). Per la precisione, l'articolo 39, comma 1, usa la formula "in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore" di una legge *ad hoc*, che a me sembra lasciare aperte poche alternative (più possibilisti, invece, R. Bifulco, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza* (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l.cost.), in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, ESI, Napoli, 2016, p. 35 s., spec. 51 s., 121 s., e P. Faraguna-G. Piccirilli, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in www.federalismi.it, 3 agosto 2016, spec. p. 9 s.).

A mio avviso, perciò, il primo nuovo Senato non potrà non essere eletto seguendo queste previsioni, anche se si dovesse approvare, come viene consentito da una delle norme introdotte nel medesimo articolo 39 nel corso della terza lettura presso il Senato, una nuova legge elettorale del Senato già in questa legislatura. Questa legge al massimo, a mio avviso, potrà integrare e attuare quelle disposizioni costituzionali dell'articolo 39, comma 1, ma non potrà dettare una disciplina elettorale sostitutiva di una disposizione costituzionale che si rivolge esplicitamente all'elezione del "primo" nuovo Senato.

Invece – e qui mi lancio in una previsione ancor più azzardata, e so di essere in relativa minoranza tra i colleghi costituzionalisti – se la Corte costituzionale sarà chiamata a giudicare sulla legge n. 52 del 2015 (il c.d. *Italicum*), e se sarà chiamata a farlo alla luce del nuovo testo costituzionale, non potrà ignorare, a prescindere dalle singole censure, un elemento di carattere sistemico.

In qualche modo, infatti, portando alle ultime conseguenze il ragionamento che svolgevo all'inizio circa le matrici del processo di riforma, tenderei addirittura a considerare questa riforma costituzionale come una conseguenza del c.d. *Italicum*, o, se si vuole risalire ancora più indietro, della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale. Sono consapevole che si tratta di un'affermazione un po' forte, e come giuristi tendiamo a saltare tutti sulla sedia se sentiamo che la legge elettorale precede, per importanza, la

riforma costituzionale. Tuttavia, se ci poniamo nell'ottica di un politico questa considerazione appare, a ben vedere, non così delirante, perché la legge elettorale è la legge fondante le caratteristiche del sistema politico e quella che determina la legittimazione, e spesso anche il destino, di deputati o senatori: tant'è che, nel percorso parlamentare, è stata chiusa prima della riforma costituzionale. Ciò posto, il dato di carattere sistemico che la Corte costituzionale difficilmente potrà ignorare è il seguente: un meccanismo elettorale a doppio turno, con un premio assegnato alla lista al secondo turno, risulta assolutamente incompatibile con un bicameralismo paritario, perché in questa ipotesi vi sarebbe un elevato rischio che i due ballottaggi determinino esiti diametralmente opposti, così aggravando i pericoli di stallo già insiti nella legge n. 270 del 2005.

Questo elemento, secondo me, una Corte costituzionale, che necessariamente ha una sua visione sistemica dell'ordinamento e della forma di governo, non può ignorarlo e di fronte a questo elemento le singole censure relative all'*Italicum*, specie se riferite al nuovo parametro, non hanno molte *chances* di essere accolte: in particolare, quelle rivolte nei confronti delle opzioni portanti della nuova legge elettorale, che sarebbe assai difficile, per la Corte, "sostituire".

* Professore ordinario di Diritto delle Assemblee elettive – Università LUISS Guido Carli di Roma.