

La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso [□]

di Carlo Fusaro

1 Premessa

L'esperienza degli ultimi 15 anni, a partire dall'avvio delle transizione politico-istituzionale degli anni Novanta del secolo scorso, dovrebbe aver fugato ogni dubbio sul fatto che una riforma del sistema che ne garantisca la funzionalità, la democraticità e l'equilibrio complessivo, difficilmente può perseguirsi *solo* attraverso una riforma della legislazione elettorale. Questa è sì indispensabile, ma isolata dal contesto organizzativo previsto dalla parte II della Costituzione, non può bastare.

Ciò per almeno due buone ragioni: perché di più rigide costrizioni e di più vigorosi incentivi la nostra società politica ha bisogno; perché vi sono vincoli costituzionali che aggirare non è possibile, né giusto: basti pensare alla questione fondamentale del doppio rapporto fiduciario, tale di per sé da far sì che non vi sia riforma elettorale la quale possa del tutto escludere (al più contenere o non esaltare, come fa invece la pessima legge 270/2005) il rischio dell'affermarsi di due maggioranze diverse nei due rami del Parlamento repubblicano. Il dato è di tutta evidenza: è in Costituzione la differenziazione per età delle due assemblee; è in Costituzione la doppia titolarità del rapporto fiduciario. Al di là di ciò, vi è la più generale esigenza di dare un senso e una giustificazione davvero costituzionali alla presenza di una seconda camera.

Chi scrive ha sempre collocato il suo impegno per migliorare il sistema elettorale prima, per correggere i troppi gravi difetti di quello frettolosamente imposto dal governo Berlusconi III nella XIV legislatura poi, nel quadro di una strategia più ampia di rinnovamento delle istituzioni repubblicane: di qui l'attenzione alla cruciale questione del bicameralismo, esplosa dopo l'introduzione della legge 270/2005, che deve considerarsi oggi prioritaria.

2 Origini ed evoluzione del bicameralismo in Italia

2.1. Dei 27 paesi che oggi compongono l'Unione Europea almeno la metà dispongono di un Parlamento monocamerale¹. Si tratta a dire il vero di paesi la cui popolazione è modesta e la cui estensione geografica piccola, con l'eccezione di Finlandia e Svezia, il cui ordinamento si può considerare saldamente accentrato.

I paesi più grandi hanno Parlamento bicamerale (Francia, Italia, Polonia, Regno Unito, Spagna) e così anche alcuni di quelli medi o piccoli (Austria, Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovenia). Singolare il caso tedesco: il *Bundesrat*, infatti, dai costituzionalisti tedeschi *non* è considerato uno dei due rami di un Parlamento bicamerale, ma qualcosa di diverso. Non detiene infatti la competenza legislativa, come il *Bundestag*. Nondimeno esso si colloca a metà strada fra il *Bundesrat* della Costituzione del 1871 e il

[□] Il testo, inizialmente destinato al volume "Il governo dei cittadini", a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, viene qui proposto per la prima volta in versione completa. In quel volume, infatti, causa un disguido di cui l'Autore porta la principale responsabilità (un file confuso per un altro), è finita pubblicata un versione ridotta e con gravi refusi.

¹ Si tratta di Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia, Ungheria, cui si può forse aggiungere Cipro (dove accanto alla camera bassa esistono due "camere comunitarie", una greca, l'altra turca).

Reichsrat della Costituzione di Weimar del 1919 ed è comunque considerato espressione del principio democratico e di quello federale². Dal nostro punto di vista le cose cambiano poco.

Facendo un rapido censimento, guardando le camere alte dei dodici Parlamenti bicamerali, si può dire che sei di esse rappresentano la comunità nazionale territorialmente ripartita (in Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna), due rappresentano forme di rappresentanza degli interessi (in Irlanda e in Slovenia), due rappresentano assemblee elette con formula elettorale *non proporzionale* e comunque diversa da quella della Camera bassa (Polonia e Repubblica Ceca³), due – infine – costituiscono vere e proprie eccezioni di difficile classificazione.

Una è la *Camera dei Lords* del Parlamento inglese, primogenitrice antica del bicameralismo e oggetto pressochè continuo di revisioni sempre più incisive a partire dal primo affermarsi della rappresentanza democratica circa un secolo fa (ha subito non meno di tre riforme radicali ed è tuttora al centro dell'attenzione in vista di una definitiva trasformazione che porti all'abbandono di ogni residuo di quella rappresentanza cetuale che ne è stata la natura stessa per sette secoli: e che è stata del resto all'origine del bicameralismo in quanto tale⁴).

L'altra è il Senato italiano, fra tutte quelle considerate (e volendo aggiungere come termine di raffronto altri modelli, il discorso vale anche tenendo conto del Congresso degli Stati Uniti, dell'Assemblea nazionale della Confederazione elvetica, della Dieta giapponese) l'unica che assomma questi due caratteri: estrazione pressochè identica alla Camera bassa, identiche funzioni.

D'altra parte il ruolo delle seconde camere e dunque la natura e il fondamento giustificativo del bicameralismo sono da sempre - si può dire – oggetto di studio e di discussione. Già Benjamin Franklin oltre due secoli fa si trovò ad osservare che un parlamento bicamerale era come un calesse tirato da due coppie di cavalli dirette in senso opposto⁵. Un unico modello non esiste, e il bicameralismo è caratterizzato proprio dall'eterogeneità delle singole istituzioni esistenti che si presentano diverse per modalità di composizione e di elezione (a), poteri rispetto alla camera bassa (b), durata (c), rapporti con l'esecutivo (d) e – più in generale – capacità rappresentativa, funzionalità nel sistema istituzionale, complessiva rilevanza politica. Alcune, come si è visto, costituiscono elemento di raccordo con le autonomie territoriali, altre assumono una funzione di riflessione, perfezionamento del prodotto legislativo e in generale di garanzia, alcune (poche) mantengono aggiornata la funzione di integrazione della rappresentanza nella direzione prescelta dal costituente (alla ricerca di un concorso di esperienza, capacità tecnica, corrispondenza a interessi e categorie sociali per lo più organizzati).

Una cosa però è certa: da un paio di secoli in qua, con rare eccezioni, il bicameralismo si caratterizza per il progressivo, più o meno lento, prevalere della camera bassa, di rappresentanza politica generale, a spese delle camere alte o seconde camere, come non a caso si è cominciato a chiamarle a seguito dell'irresistibile affermazione del principio democratico: senza ritorni indietro né pendolarismi, come appare del resto logico. Fra i paesi qui considerati le eccezioni, caso tedesco a parte, sono Stati Uniti e Svizzera, i due classici modelli di stati federali nei quali – senza differenziazione alcuna nel caso elvetico, con alcune differenziazioni nel caso americano (il solo in cui la differenziazione, secondo

² Per es., v. Schade P., *Grundgesetz mit Kommentierung*, Berlin-Bonn-Regensburg: Walhalla, 1995, p. 145 ss.

³ Oltre che un elettorato passivo meno giovane: rispettivamente di almeno 30 e 40 anni, come nel caso del Senato italiano.

⁴ Mi riferisco ai *Parliament Act* del 1911 e del 1949, e in ultimo all'*House of Lords Act* del 1999.

⁵ Citato nella voce *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano: Giuffrè, 1959, p. 350: scritta da Guglielmo Negri è assai utile sotto il profilo della ricostruzione storico-istituzionale in chiave camparata.

l'opinione di alcuni, va a vantaggio della camera alta⁶) – non si può parlare di una prevalenza di una camera sull'altra e il bicameralismo ha natura effettivamente paritaria⁷. Ma in entrambi questi casi (così come in altri in qualche misura assimilabili dall'Argentina all'India passando per l'Australia) le seconde camere paritarie o semi-paritarie⁸ sono espressione dell'ordinamento ripartito in entità sub-nazionali: notevole se mai la circostanza ulteriore che mentre nel caso americano e svizzero la forma di governo è costruita in modo tale che *non esiste rapporto fiduciario* (per cui, per definizione, siamo al di fuori del governo parlamentare), negli altri casi così non è per cui assume rilevanza l'osservazione che, anche nel caso di parità tendenziale o compiuta in relazione all'esercizio della funzione legislativa, titolari del rapporto fiduciario sono comunque *solo* le camere basse. Ciò conferma quanto meno una forte differenziazione, se non un netto superamento della parità, che è comunque limitata appunto all'esercizio delle funzioni non attinenti ai rapporti con l'esecutivo.

Il panorama comparato, tanto più nella sua evoluzione storica, mostra che la sopravvivenza ed anzi l'affermazione contemporanea dell'assetto bicamerale, a partire dallo storico *compromesso del Connecticut* che fece nascere a Filadelfia la seconda camera paritariamente rappresentativa dei singoli stati che stavano dando vita agli Stati Uniti d'America, si lega principalmente al raccordo con le autonomie territoriali che costituiscono l'ordinamento o nelle quali l'ordinamento si riparte. Il modello alternativo si fonda essenzialmente sull'esercizio di una generale funzione di garanzia sotto forma di potestà conferita alla seconda camera di concorrere al procedimento legislativo in forme e secondo modalità diversificate, senza che mai però poter impedire alla camera bassa di affermare in ultima analisi la propria volontà. I meccanismi escogitati nei diversi testi costituzionali e nella prassi sono i più vari e producono di fatto una grandissima varietà di soluzioni in base alle quali il punto di equilibrio finisce col collocarsi su un *continuum* che va dal concorso quasi paritario fino alla agevole e pacifica prevalenza della camera bassa. Ma è importante notare che anche nei casi in cui la prevalenza di questa è assicurata solo alla fine di un procedimento lungo e defatigante non privo di un certo costo politico che ovviamente varia da ordinamento a ordinamento appunto in base alle caratteristiche specifiche del singolo procedimento, assume rilevanza decisiva il fatto in sé che la prevalenza di una camera sull'altra sia assicurata: infatti, per quanto complicato possa essere il congegno escogitato, la sua esistenza ha un valore deterrente che in condizioni ordinarie garantisce, senza farvi ricorso, la pacifica accettazione da parte della camera alta del prevalente indirizzo che promana da quella bassa, forte del sostegno della maggioranza politica nazionale.

A conclusioni non diverse sono arrivati studiosi illustri, fra i quali a me piace citare Livio Paladin che nel suo studio sulla tipologia e i fondamenti giustificativi del bicameralismo di oltre venti anni fa, scrisse in argomento parole che si possono ben considerare definitive:

⁶ Funzioni a parte (l'iniziativa esclusiva in materia economico finanziaria della Camera dei rappresentanti bilancia in qualche modo il potere di *advice and consent* del Senato in materia di nomine presidenziali e il potere in materia di ratifica dei trattati internazionali), ciò che davvero rafforza la posizione più che del Senato, dei suoi componenti, è la durata unita al numero limitatissimo: 100 in tutto, in rappresentanza mediamente di ben tre milioni di cittadini e – vedendola più correttamente in rapporto alla consistenza dei singoli Stati – in qualche caso in rappresentanza pur condivisa, ciascuno di fino a 35 milioni di cittadini!

⁷ Questo discorso vale anche se si considerano altri importanti ordinamenti: dall'Argentina all'Australia, al Brasile, al Canada, all'India, alla Russia, al Sud Africa.

⁸ Semi-paritario può essere considerato quell'assetto bicamerale in base al quale una delle due camere prevale sull'altra ma solo in base a un procedimento particolarmente complesso ed oneroso (che preveda, magari, lo scioglimento delle camere prima che una decisione definitiva sia adottata, come nel caso previsto dalla sez. 57 della Costituzione australiana). Da notare che in diversi casi la soluzione è stata trovata nel demandare l'approvazione del testo contestato alle due camere in seduta comune, conferendo così una prevalenza di fatto alla camera più numerosa che è sempre quella bassa, in genere in un rapporto di almeno due ad uno.

«In ultima analisi, l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)»⁹.

2.2. Nel caso del nostro ordinamento, lasciando da parte i precedenti più antichi (la tradizione bicamerale nasce con la Costituzione napoleonica di Bologna del 30 ottobre 1796¹⁰, mai applicata), l'Italia unitaria insieme con lo Statuto albertino del 1848 ereditò l'assetto bicamerale che il Consiglio di conferenza del febbraio di quell'anno aveva ritenuto di mutuare, insieme all'impianto fondamentale dell'ordinamento, al regolamento della Camera, alla legge elettorale e quant'altro, dall'ordinamento francese (sulla base della Costituzione del 1814-1830¹¹). A più riprese i membri del Consiglio di conferenza fanno riferimento a quel modello, a sua volta considerato (come fu) un adattamento di quello inglese (così Borelli, de la Tour, Gallina). De Ambrois in particolare afferma la necessità di due camere a scopo di bilanciamento dei poteri e per assicurare tramite una Camera dei Pari di nomina reale («senza trasmissione ereditaria e che riunisca tutti i notabili dello Stato dove siederebbero gli uomini più degni della stima e della fiducia del Re...») «un'ampia parte di influenza alla Corona». Di qui la formulazione degli articoli 6 e 7 del proclama dell'8 febbraio 1848 (il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; la prima sarà composta da Membri nominati a vita dal Re, la seconda sarà elettiva sulla base del censo da determinarsi). Si noti che in questo testo (ed anche nei verbali del Consiglio di conferenza) si chiama quello che diventerà il Senato (su proposta del ministro dell'interno Borelli¹²) la *prima* camera, mentre quella elettiva è chiamata la *seconda* Camera con terminologia opposta a quella poi affermata un secolo dopo.

L'assetto bicamerale che emerge dal testo dello Statuto – e ancor più dalla prassi relativa sia al funzionamento della forma di governo sia all'adozione precoce e massiccia della tecnica delle c.d. *inforate* per ricondurre, prima, e per mantenere, poi, il Senato nei binari dell'indirizzo di governo (almeno in relazione alle questioni più importanti) – parla di un bicameralismo differenziato e certamente non paritario (*attenuato* lo chiama Negri¹³), costituito di una camera a carattere rappresentativo (su base che si allargherà

⁹ In Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, p. 220. Il saggio diventerà la voce *Bicameralismo* dell'*Enciclopedia giuridica*. Pochi anni dopo uscirà Cheli E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino: Utet, 1987, pp. 318-325 l'altra opera di riferimento in materia, nella quale, dal canto suo, l'Autore arriverà alla conclusione secondo la quale... «il modello vincente di bicameralismo appare, dunque, quello 'differenziato', che consente di assegnare a ciascuna Camera, in ragione della sua formazione, un proprio ruolo ed una propria funzione evitando il rischio di duplicazioni prove di effettiva utilità» (320). Entrambe implicite radicali critiche del bicameralismo italiano attuale (sul punto v. dopo).

¹⁰ Il cui Corpo legislativo era costituito di un Consiglio maggiore di 300 membri e di un Consiglio minore di 60: ma il secondo doveva limitarsi a votare nel loro complesso i testi approvati dal primo, titolare unico dell'iniziativa. Si trattava certamente di un bicameralismo non paritario, v. d'Addio M. ed altri (a cura di), *Le Costituzioni italiane 1796-1799*, Roma: Colombo, 1993, pp. 25-62. Non fu applicata perché Bologna aderì alla Repubblica Cispadana prima che entrasse in vigore.

¹¹ Che la classe dirigente sabauda usasse prevalentemente il francese e che le stesse riunioni del Consiglio di conferenza si tenessero in questa lingua è cosa nota. Va aggiunto che vi era la piena consapevolezza dell'influenza francese («che si manifesta ad ogni passo nel corso della nostra legislazione e delle nostre istituzioni politiche ed amministrative...»), come dice il Conte Gallina nella cruciale seduta del 7 febbraio 1848, v. la traduzione italiana dei verbali in Ciaurro L., *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma: Dip. Inf. Editoria, 1996, p. 125).

¹² Nella seduta del 2 marzo, quando – per la prima volta! – si prende in lettura la bozza di Statuto finalmente tradotta in lingua italiana, v. Ciaurro L., *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma: Dip. Inf. Editoria, 1996, p. 166-167).

¹³ In *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano: Giuffrè, 1959, p. 352.

progressivamente fino al suffragio universale maschile del 1912) e su un Senato, composto appunto di membri vitalizi di nomina regia (subito di fatto governativa, per lo più) e di membri di diritto (i principi di casa Savoia). Il potere legislativo era collettivamente esercitato dal re e dalle Camere e da queste condiviso paritariamente, in teoria (art. 3 St. Alb.): ma le leggi tributarie e i bilanci dovevano comunque essere presentate e varate prima dalla Camera (art. 10 St. Alb.). La forma di governo prevista era quella costituzionale pura: con l'esecutivo che era immaginato appartenente «al Re solo» (art. 5 St. Alb.) e solo davanti a questi responsabile. In realtà è noto che, pur avendo il sovrano sempre mantenuto un'influenza decisiva in materie come la politica estera e di difesa e pur avendo periodicamente assunto attraverso uomini di propria fiducia (in genere altissimi ufficiali di provata fedeltà alla dinastia) un ruolo di tutore ultimo dell'ordinamento¹⁴, si affermò ben presto la responsabilità del governo davanti al Parlamento e segnatamente davanti alla Camera. «Il Senato non fa crisi» era la formula riassuntiva e come scrisse Carlo A. Jemolo «non era pertanto dato al Senato di costringere alle dimissioni il Gabinetto che avesse la fiducia del Sovrano e della Camera»¹⁵. Del resto subito Camillo Benso conte di Cavour si era pronunciato a favore di due Camere entrambe elettive, la seconda eletta comunque sulla base di requisiti che ne garantissero l'«istinto conservatore»: di fatto con questa proposta sul *Risorgimento* del 27 maggio 1848 (la quale si fondava su una lucidissima previsione: le deliberazioni di una Camera interamente vitalizia non saranno reputate mai pienamente indipendenti e non avranno grande autorità»), si avviava il dibattito, mai sopito anche se mai tradottosi in riforme, sul bicameralismo nell'Italia statutaria ovvero sulla funzione e le attribuzioni della seconda (ex prima) Camera. Emblematico il titolo dato da una studiosa che alcuni anni fa ha rivisitato queste vicende: la riforma impossibile¹⁶.

In effetti, come ebbe a rilevare Giovanni Spadolini, allora presidente del Senato della Repubblica, il bicameralismo in epoca statutaria rimase nell'ombra; il Senato regio ebbe sempre nettissima coscienza della sua provvisorietà e del fatto che di essere a continuo rischio di riforma: «l'antico giudizio di Cavour pesò costantemente sulla sua opera»¹⁷.

2.3. Il dibattito sulla forma da dare al bicameralismo nella Costituzione repubblicana, una volta stabilito che l'opzione monocamerale non sarebbe stata percorsa, è stato studiato molte volte e non è il caso di riproporlo qui nei dettagli. Chi, come chi scrive, si è trovato a leggerlo e rileggerlo più volte riesce difficilmente a nascondere il senso di delusione per il modo come esso si sviluppò, per la casualità relativa di certe scelte pur fondamentali, per la grandissima confusione che ne caratterizzò le diverse fasi¹⁸,

¹⁴ Il riferimento è ai primissimi governi dopo l'unificazione, ai governi degli stati d'assedio antipopolari di fine Ottocento, alla gestione dell'intervento nella Prima guerra mondiale e, in ultimo, alle vicende del 25 luglio 1943 con i governi Badoglio.

¹⁵ Jemolo A. C., *Camera e Senato: rapporti e contrasti*, in *Il Centenario del Parlamento*, Roma, 1948, p. 359 cit. in Negri G., v. sopra.

¹⁶ V. Lanciotti M. E., *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna: il Mulino, 1993; sul tema v. anche Spadolini G., *La riforma del Senato nell'Italia unita. Fra Drepetis e Giolitti*, Firenze: Le Monnier, 1987 dove compare anche una serie di scritti già pubblicati sulla *Nuova Antologia* dal 1882 al 1916 (da Palma a Bonghi), nonché il testo di Jemolo di cui alla nota precedente.

¹⁷ Mette in dubbio, invece, che in epoca statutaria si fosse affermato una sorta di *monocameralismo di fatto*, Lorenza Carlassare, la quale propone alcuni esempi che dimostrerebbero la capacità – in ogni caso – di quella seconda Camera di esercitare una funzione di freno e di blocco (cita i casi della legge sulla riduzione delle corporazioni religiose, sull'abrogazione della pena di morte, sul mutamento della formula di giuramento e alcune leggi fiscali; questioni delicate e di principio, ma forse non cruciali. V. Carlassare L., *Un bicameralismo discutibile*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino: Einaudi, 2001, p. 331-332).

¹⁸ Meuccio Ruini, il relatore per la Commissione dei 75 di cui era presidente ebbe a dire il 19 settembre 1947 a proposito proprio della composizione del Senato: «... a dir il vero non vi è soltanto indecisione in parecchi

paradossalmente nonostante la indiscutibile sapienza giuridica di molti costituenti, per la strumentalità palese di certe scelte, per la tendenza a ripartire da zero ad ogni fase del procedimento¹⁹. Ma, come è stato osservato di recente ad altro proposito²⁰, alla Costituente la *razionalità partitico-politica* fece aggio, e di gran lunga, sulla *razionalità ingegneristica* autenticamente riformatrice dei suoi componenti di origine accademica e combinandosi con la sempre seducente *razionalità incrementale* fondata sulla tendenza al continuismo, ha prodotto risultati assai poco soddisfacenti in più punti della parte II della Costituzione (*Ordinamento della Repubblica*), segnatamente in tema di forma di governo, mancata razionalizzazione del governo parlamentare, bicameralismo paritario e indifferenziato: non a caso si tratta di quella che da molti anni si cerca affannosamente di migliorare.

Se è giusto propugnare il rispetto fedele della Costituzione vigente, che è poi un dovere vero e proprio, e se è altrettanto opportuno mettere in guardia da propensioni riformatrici spesso superficiali e non sempre rispettose della complessità dell'oggetto su cui cercano di intervenire, a molti di coloro che vanno alimentando il tentativo di mitizzare la Costituzione del 1948 fino a farne un testo praticamente intoccabile tornerebbe di qualche utilità una rilettura degli atti della Costituente. Non credo si possa immaginare una propaganda più efficace a favore di una riforma del nostro Parlamento bicamerale della lettura di quelle pagine: molte perché, in materia organizzativa, nulla come l'assetto regionale e l'assetto da dare alla seconda Camera assorbì tanto l'attenzione dei padri costituenti (e del resto i due oggetti erano strettamente connessi: in ultima analisi il revanscismo anti-regionalista dopo la sconfitta sul titolo V si fece sentire rendendo impossibile che la seconda Camera italiana rispondesse alla principale possibile ragion giustificatrice della propria stessa esistenza, secondo la conclusione di Paladin richiamata poco avanti).

Il difetto fu – a ben vedere – nelle origini stesse della discussione. E' ben noto che le sinistre marxiste d'impostazione culturale giacobina ebbero una posizione iniziale che si caratterizzava per il favore verso il governo assembleare (rifuggendo anche a prezzo delle condizioni minime di stabilità a qualsiasi forma di razionalizzazione del parlamentarismo), per il monocameralismo (nella memoria della tradizione strutturalmente conservatrice se non reazionaria delle seconde camere e nel rispetto dell'idea anche fin troppo elementare secondo la quale la sovranità non può che avere una sola sede e un solo strumento di espressione: o è una o non è), contro un incisivo e veramente riformatore decentramento politico (regionale o, tanto meno, federale che fosse), contro l'istituzione di un tribunale supremo che a garanzia della Costituzione potesse sanzionare l'illegittimità delle leggi, cioè – in altre parole – potesse drasticamente ridimensionare l'illimitato esercizio della sovranità da parte del Parlamento e dei partiti che ne sarebbero stati i protagonisti (questo già si era compreso). Socialisti e comunisti – in due parole – pensavano di conquistare il potere con il voto, per cui non avevano alcuna intenzione di infarcire l'erigendo ordinamento di contrappesi e istituti destinati a frenare l'indirizzo politico radicalmente riformatore per non dire rivoluzionario che avrebbe dovuto esprimersi attraverso la rappresentanza popolare.

Lasciando da parte il resto (ma del regionalismo riparlerò brevemente), fautori del parlamento monocamerale e fautori del parlamento bicamerale si scontrarono duramente

partiti, ma anche nei singoli cervelli sulla soluzione da adottare...» (*La Costituzione nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma: Camera dei deputati, 1970, vol. IV, p. 2955).

¹⁹ Infatti, in materia di formazione della seconda camera la proposta, già di per sé un compromesso, concordata in seno alla Commissione per la Costituzione (Commissione detta dei 75) fu praticamente ignorata quando nel settembre 1947 la questione venne ad essere affrontata in assemblea.

²⁰ Traggo questa lettura a grandissime linee del dibattito costituente da un bel saggio politologico sul capo dello Stato, v. Tebaldi M., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna: il Mulino, 2005, v. in particolare p. 60 e ss.

ma brevemente. I secondi prevalevano numericamente sui primi, e con una certa nettezza: se non che essi erano divisi, nel senso che concordavano tutti sul fatto che le camere avrebbero dovuto essere due, mentre nutrivano idee alquanto diverse sul ruolo e sulle funzioni che la seconda di esse avrebbe dovuto avere, dunque anche sul tipo di rappresentatività che avrebbe dovuto esprimere. C'era chi, fautore del decentramento politico e dunque delle regioni, immaginava una seconda camera espressione innanzitutto delle autonomie costitutive della nazione (delle regioni prima di tutto, ma anche degli enti locali); c'era chi era persuaso che l'integrazione della rappresentanza dovesse avvenire allo scopo di garantire un concorso alla legislazione di natura per un verso tecnica, per un altro verso espressione degli interessi sociali organizzati (versioni aggiornate del corporativismo che – fascismo a parte – furono molto in voga nella prima metà del secolo scorso, a partire dal pensiero organicismo cattolico di Maritain in Francia²¹); c'era chi voleva una seconda camera purchessia la quale – proprio come la pensavano in sede di Consiglio di conferenza albertino un secolo prima, valesse a ritardare e raffreddare le pericolose tendenze rivoluzionarie che avrebbero rischiato di svilupparsi nella camera bassa; c'era infine chi, sostanzialmente, sperava di riprodurre le istituzioni dell'Italia liberale pre-fascista.

Accadde così che i bicameralisti (per così chiamarli) – come in politica spesso accade – conseguirono un apparente successo con l'archiviazione della soluzione monocamerale; ma i monocameralisti conseguirono, invece, un successo sostanziale, di fatto imponendo l'uguale estrazione a suffragio universale e diretto di entrambi i rami del Parlamento (con il consenso delle destre che barattarono la loro rinuncia a soluzioni diverse in cambio dell'impegno a far eleggere i senatori in collegi uninominali, secondo un modello caro ai liberali, storici avversari del voto proporzionale di lista che nel 1919 ne aveva registrato la storica sconfitta²²). Non fossero state troppo deboli le forze regionaliste (mi riferisco in particolare alla fase decisiva dell'autunno 1947, dopo la rottura della maggioranza ciellennista), una logica bicamerale moderna avrebbe ancora potuto salvarsi, appunto attraverso una formazione della seconda camera che garantisse la rappresentanza delle autonomie, a suffragio universale. Ma così non fu: con il suffragio universale diventava impossibile l'elezione indiretta per il tramite dei consigli regionali e con essa tramontava in realtà anche ogni possibilità di fare del senato la sede nazionale di rappresentanza della nazione divisa nei nuovi enti regionali (oltre che, eventualmente, dei tradizionali enti locali). Si consolidava anche nel contempo l'idea della stretta uguaglianza funzionale (se identica è l'estrazione rappresentativa, se uguale è la legittimazione perché mai, si disse, una camera deve esercitare più funzioni dell'altra?). Quanto alla *base regionale* rimasta a futura memoria attraverso tutte le diverse bozze e a tutt'oggi parte del comma 1 dell'art. 57, già in sede di dibattito, si affermò maggioritaria l'idea che volesse solo indicare l'ambito territoriale entro il quale provvedere all'elezione dei senatori, senza implicare alcun effettivo legame di rappresentanza fra Parlamento e regioni intese come istituzioni²³.

Così è nato il nostro singolarissimo bicameralismo paritario indifferenziato. Rimanevano il numero minimo di senatori spettante a ciascuna regione e la diversa durata

²¹ Ne è – infatti – un'eredità la seconda camera irlandese (il *Seanad Eireann*) che non a caso risale al 1937, v. artt. 18-19 Cost. Eire.

²² Le destre furono poi – com'è noto – gabbate da comunisti e democristiani, quando al momento di varare la legge elettorale per il Senato nei primi mesi del 1948, l'emendamento Dossetti trasformò un sistema che era stato immaginato e costruito come uninominale maggioritario in una forma di proporzionale personalizzata (con collegi dove si elegge un solo candidato, ma tutti collegati fra loro ai fini di un riparto strettamente proporzionale dei seggi): il trionfo dei partiti di massa.

²³ La discussione in ordine al significato da attribuire all'espressione «a base regionale», lunga due sedute dal 7 all'8 ottobre 1947, fa stringere il cuore a tutti i fautori di una seria redistribuzione del potere politico sul territorio (si chiami essa regionalismo o federalismo). Lo scontro fra antiregionalisti e regionalisti fu senza esclusione di colpi e si esaurì di fatto senza un'intesa. Mortati alla fine cercò di salvare il salvabile e definì il

delle due Camere: ed anche ad essa si sarebbe presto provveduto, come vedremo nel prossimo paragrafo. Quanto all'altro punto, già allora si volle che la rappresentanza della Valle d'Aosta fosse limitata a 1 senatore (e quando si tornò sulla materia si fissò quella del Molise a 2).

Faccio ancora parlare Paladin e Cheli. Il primo: «...l'esito appariva ben poco soddisfacente. Il principio bicamerale era stato introdotto ed attuato, fino al punto di parificare del tutto le competenze spettanti alle due Camere, ma sradicando il bicameralismo dai più caratteristici fondamenti giustificativi... Per contro, l'individuazione dei criteri distintivi fra i due rami del Parlamento era rimasta affidata al casuale formarsi di questa o di quella estemporanea maggioranza; e non aveva impedito, in ogni caso, che entrambe le assemblee fossero destinate a rispecchiare una comune ispirazione politica ed anzi partitica. Di qui il giudizio prevalentemente negativo... Giudizio che si rivela tanto più corretto, per chi tenga conto del punto di arrivo dell'intera vicenda...»²⁴. Dice il secondo: si istituì... «una forma di bicameralismo atipico, che non veniva a trovare alcun riscontro nell'esperienza degli altri paesi europei: un bicameralismo cioè caratterizzato dal fatto di essere perfettamente 'paritario' sul piano funzionale, non molto differenziato sul piano strutturale e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva (incompiuta) di decentramento territoriale...»²⁵.

2.4. Le vicende successive sono del tutto coerenti con le premesse deludenti delineatesi in sede costituente, così come anticipato nel giudizio di Paladin. Non era solo una questione di cattiva volontà: il problema era ed è strutturale, soprattutto se si tiene conto – come si deve – del contesto sistemico nel quale il nostro singolare bicameralismo si è venuto a collocare sin dai suoi esordi, forse con la sola parziale e limitata eccezione della I legislatura quando la nostra forma di governo parve funzionare secondo i tratti prevalenti del c.d. modello Westminster. Una situazione peraltro transitoria, determinata dal successo democristiano del 18 aprile 1948 e dal ruolo esercitato da Alcide De Gasperi, non solo presidente del consiglio, ma riconosciuto leader del partito di maggioranza, una coincidenza mai più ripetutasi salve modeste parentesi per i successivi cinquanta anni²⁶. Intendo dire che in una forma di governo strutturalmente basata sull'incredibile doppio rapporto fiduciario fra governo e due camere distinte e al tempo stesso da un sistema politico a frammentazione garantita e rafforzata dalla legislazione elettorale in senso stretto e di contorno, è chiaro che qualsiasi elemento di differenziazione nella composizione e nella durata di quelle due camere non può che costituire un vero e proprio attentato alle già difficili condizioni minime di stabilità dell'ordinamento.

Sotto questo riguardo – acclarato che il sistema partitico, all'epoca legittimato dall'essere stato la base materiale stessa del nuovo assetto costituzionale, non aveva alcuna intenzione di mettere in discussione il proprio ruolo – fu solo logico che si provvedesse a cancellare o ridimensionare gli elementi che differenziavano residualmente

riferimento alla *base regionale* «un principio direttivo suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti verso singole concretizzazioni...» (in *La Costituzione nei lavori...*, p. 3110): nella sconfitta, il grande costituzionalista lanciava un ponte di speranza verso l'avvenire. Resta che, come disse il repubblicano Giovanni Conti, fu «...la vendetta degli antiregionalisti contro il regionalismo...», perché «si vuole negare l'esistenza della Regione, la funzione della regione, si vuol negare tutto quello che si è fatto...».

²⁴ V. Paladin L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, p. 231.

²⁵ V. Cheli E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino: Utet, 1987, p. 323.

²⁶ Le eccezioni sono quelle per pochi mesi di Amintore Fanfani e di Ciriaco De Mita: per tutto il resto dell'esperienza repubblicana (fino al caso per altri versi eccezionale di Silvio Berlusconi) mai il capo del Governo fu anche il capo indiscusso del partito di maggioranza relativa (tanto meno la figura nella quale si identificasse l'intera coalizione di governo).

le due Camere secondo il modello approvato dalla Costituente nei modi che si son visti. Come si è già detto (v. nota 22), ancor prima che il Senato nascesse, si provvide a garantirne la tendenziale uniformità politica con l'altra Camera, sostanzialmente assimilandone le formule elettorali; poi sia nel 1953 sia nel 1958 ligi alle indicazioni dei partiti i presidenti Einaudi e Gronchi sciolsero anticipatamente il Senato per consentirne il rinnovo contestuale con la Camera, con modifica implicita dell'art. 60 Cost. (che prevedeva la diversa durata e il progressivo sfalsarsi delle elezioni per le due Camere, sicuro fomite di instabilità).

A conferma di un bicameralismo irrisolto i progetti di riforma di esso correttivi si susseguirono sia nella II sia nella III legislatura quando finalmente giunsero in porto con l. cost. 9 febbraio 1963 che modificò gli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione: stabilendo il numero fisso di deputati (630) e di senatori elettivi (315); disciplinando il criterio di riparto di questi fra circoscrizioni e regioni con revisione per il Senato del numero minimo (portato a 7, con le eccezioni della Valle d'Aosta e, dopo la l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3, del Molise). Non furono accolte invece le diverse proposte volte ad aumentare i senatori vitalizi di diritto e di nomina presidenziale ovvero scelti fra particolari categorie (un caduco lascito delle proposte democristiane alla Costituente)²⁷. Da allora l'assetto del nostro Parlamento non è più mutato: esso è stato influenzato naturalmente dalla legislazione ordinaria, fra la quale si devono segnalare prima di tutto l'abbassamento della maggiore età, portata 18 anni nel 1974 (con il che si allargava la forbice rappresentativa fra Camera e Senato con conseguenze non immediate ma tendenzialmente crescenti nel tempo), e poi la riforma elettorale del 1993 che introduceva alcune differenziazioni nelle due formule elettorali. Nel combinarsi con l'elettorato attivo diverso, queste hanno infatti prodotto esiti meno omogenei rispetto a un tempo: evidentemente nel 1994 e nel 1996, meno nel 2001 per il grande successo del centro-destra²⁸. Quest'ultimo problema sembra tuttora sussistere – a Costituzione vigente – e si è, anzi, forse aggravato, dopo l'entrata in vigore della legge 270/2005²⁹.

3 I tentativi di riforma del bicameralismo

3.1. Con i precedenti che si sono delineati, non sorprende che quando le difficoltà dell'ordinamento costituzionale si manifestarono in tutta la loro evidenza, a partire dai primi anni Settanta, fino ad essere riconosciute a livello governativo prima e parlamentare poi a cavallo degli anni Ottanta³⁰, la questione della riforma del bicameralismo tornò all'ordine del giorno. Neppure sorprende, peraltro, che questi sforzi non abbiano sortito ad oggi esito alcuno (se si eccettua la modifica della composizione delle due Camere per far luogo alla rappresentanza dei cittadini residenti all'estero e dall'estero votanti per corrispondenza). Di più: se si fa eccezione per gli anni più recenti (dal 1999 in poi) proprio l'assetto bicamerale fu a lungo l'unico spezzone dell'ordinamento bicamerale divenuto oggetto di un procedimento di revisione parlamentare giunta all'approvazione da parte di una delle due

²⁷ Da notare che i progetti in materia furono presentati dal governo sia nella II sia nella III legislatura: v. rispettivamente AS 1931 – presidente del consiglio Segni, e AS 250 – presidente del consiglio Fanfani.

²⁸ Ricordo che nel 1994 la coalizione intorno a Silvio Berlusconi non ebbe la maggioranza al Senato; così il centro-sinistra nel 1996 non poteva fare a meno del sostegno di una forza vicina, ma estranea alla coalizione (Rifondazione comunista) in uno ma non nell'altro dei rami del Parlamento.

²⁹ Per via dei premi «regionalizzati», cioè attribuiti regione per regione, nel dichiarato rispetto della discussa previsione costituzionale sull'elezione del Senato «a base regionale», appunto.

³⁰ Il Rapporto del ministro per la funzione pubblica Giannini del 1979 e l'istituzione dei due Comitati di studio in ciascuna delle due Camere rispettivamente presieduti dal senatore Bonifacio e dal deputato Riz (1982) furono il prodromo della costituzione nella IX legislatura della prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Camere e alla discussione in aula della seconda (pur senza esito concreto). Esaminiamo brevemente questi tentativi.

3.2. La prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali fu quella presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi, già membro della Costituente. Essa fu istituita nell'ottobre 1983 e rassegnò la sua relazione finale, approvata a maggioranza senza il voto dei parlamentari comunisti, il 29 gennaio 1985. In materia di bicameralismo veniva proposta la scelta per un bicameralismo che si autodefiniva *differenziato*³¹. Formulando una pluralità di ipotesi si immaginava una certa riduzione del numero dei deputati e dei senatori; per questi ultimi si immaginava un modesto aumento di quelli vitalizi (riprendendo proposte già avanzate negli anni Sessanta nel corso dell'iter della legge cost. del 1963) che avrebbero dovuto includere gli ex-presidenti di assemblea parlamentare e l'elevazione ad otto di quelli di nomina presidenziale. Più rilevante l'ipotesi di differenziazione delle funzioni delle due camere: alla Camera dei deputati sarebbe stato affidato in prevalenza l'esercizio della funzione legislativa, al Senato in prevalenza l'esercizio della funzione di controllo (la modifica avrebbe riguardato gli artt. 70, 71, 72, 73). Le leggi si sarebbero distinte in *leggi necessariamente bicamerali* (a parte quelle costituzionali e di conversione di decreti legge, si sarebbe trattato di queste materie: elettorale, discipline degli organi costituzionali, bilancio e tributi, penali, tutela delle minoranze, attuazione concordato e intese, registrazione dei sindaci, principi fondamentali ex art. 117.1, principi generali sulle autonomie locali, approvazione statuti regionali, ratifica dei trattati internazionali) e *leggi a prevalenza camera* (tutte le altre, con facoltà di rinvio al Senato da parte del Governo ovvero di richiamo da parte del Senato stesso, con scadenze temporali predeterminate e pronuncia definitiva da parte della Camera). L'art. 82 Cost. sarebbe stato largamente modificato nel tentativo di disciplinare la funzione di controllo (innanzitutto sul Governo) del Senato. Quanto al rapporto fiduciario, essa sarebbe stato razionalizzato, attribuendolo alle due Camere in seduta comune. In sintesi, dunque, nessuna apertura verso una diversa rappresentatività delle due Camere e una tendenziale differenziazione funzionale, relativamente limitata sul piano legislativo (data l'ampiezza dell'elenco delle leggi bicamerali): nessuna apertura verso le istanze regionali al centro del sistema.

3.3. Nel febbraio 1986 Aldo Bozzi, già presidente della prima *Bicamerale*, presentò alla Camera una serie di sette progetti di revisione costituzionale: fra questi uno intitolato «modifica di norme della Costituzione concernenti la composizione e le funzioni delle Camere del Parlamento»³². L'esame, avviato alcuni mesi dopo, fu interrotto dallo scioglimento delle Camere, ma venne ripreso nel corso della X legislatura al Senato che per la prima volta addivenne all'approvazione di un testo.

Dei nove progetti iniziali, presentati alla Camera nella IX legislatura, due proponevano un assetto monocamerale (Sinistra indipendente e Pci), due una mera razionalizzazione del bicameralismo vigente (Dc entrambi), cinque prevedevano forme di bicameralismo differenziato, paritario o non paritario: il progetto Bozzi (Pli) riprendeva quello della Commissione (v. 2.2); il progetto Franchi (Msi) prevedeva una rappresentanza in parte corporativa; il progetto Bassanini (sinistra indipendente) proponeva un "Senato delle Regioni e delle autonomie locali" composto di 190 componenti eletti dai consigli regionali e da uno speciale collegio di rappresentanti delle autonomie locali. Non più titolare del rapporto fiduciario, questo Senato avrebbe concorso alla legislazione concernente l'ordinamento regionale in condizioni di parità con la Camera, per il resto limitandosi a proporre emendamenti. Il progetto del sudtirolese Riz ipotizzava un bicameralismo come

³¹ Questi e gli altri dati sono presi dagli atti ufficiali: IX legisl. Doc. XVI-bis, n. 3, in tre volumi, intitolato *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, rel. Bozzi Aldo.

³² V. IX Legisl. AC 3516.

l'attuale, ma con la seconda Camera composta solo di eletti dai consigli regionali e dalle due province autonome. Il progetto Tramarin³³, infine, istituiva una vera e propria "Camera federale italiana" nel quadro di un impianto federalista che attribuiva alla Camera dei deputati una enumerata e limitata competenza legislativa, il resto risultando suddiviso fra Regioni e, appunto, "Camera federale", eletta a suffragio universale e composta da 8 componenti per Regione.

Nel corso della successiva X legislatura l'iniziativa fu assunta al Senato sulla base di progetti ancora meno audaci di quelli presentati in quella precedente alla Camera: la strategia condivisa fu quella di una riforma *procedurale* del bicameralismo nella stretta difesa della sua natura paritaria. L'unico isolato progetto che dava spazio alla rappresentanza territoriale fu quello di Roland Riz (ora senatore), firmato da altri autonomisti come il valdostano Dujany e dall'unico senatore della Lega nord Umberto Bossi. Il relatore Leopoldo Elia esprimeva la continuità con l'impostazione prevalsa 45 anni prima alla Costituente: «...prevale la tendenza a rifiutare una Camera costruita come una struttura rappresentativa delle regioni... E' avvertita dalla maggioranza delle forze politiche la forzatura di assimilare l'articolazione dello Stato italiano a quella di uno Stato federale vero e proprio... Si è ritenuto esplicitamente che nella situazione odierna delle regioni italiane non sarebbe idonea la soluzione tipo *Bundesrat*...» (contra il senatore comunista Maffioletti)³⁴. Ad ogni buon conto la modestissima revisione approvata al Senato manteneva assolutamente paritaria composizione e funzioni delle due camere, introducendo semplificazioni procedurali: si individuavano (come nel progetto della Commissione Bozzi) – con criterio formale o materiale – leggi necessariamente bicamerale, stabilendo che le altre sarebbero state semplicemente trasmesse dalla Camera che le avesse approvate per prima all'altra, la quale avrebbe avuto – come il Governo – la facoltà di decidere di renderle a loro volta pienamente bicamerali, purché entro 15 giorni: trascorsi inutilmente i quali la legge sarebbe risultata approvata "monocameralmente". Non una vera riforma del bicameralismo, dunque, ma solo una riforma del procedimento legislativo.

Nei sei mesi successivi (il testo della pseudo-riforma era stato trasmesso alla Camera il 12 giugno 1990) il quadro politico mutò perché il Psi decise di non lasciare alla Lega Nord e al Pci-Pds l'esclusiva nella strategia di riforma del rapporto centro-periferia che visibilmente suscitava larghi consensi nelle aree più produttive e popolose del paese. Fu così che la I Commissione della Camera, relatore il presidente Silvano Labriola³⁵, pervenne al varo del più esauriente progetto di revisione del bicameralismo fino a quello del 2005. Pur non toccando 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, tutti quelli in materie concorrenti con le regioni al Senato. Inoltre è in questa sede che, fra le altre innovazioni, veniva previsto per la prima volta il rovesciamento delle competenze legislative dell'art. 117 (cioè l'individuazione di quelle statali con affidamento di quelle residue alle regioni) e veniva

³³ Il veneto Achille Tramarin è stato – in assoluto – il primo parlamentare leghista in Parlamento, eletto il 26 giugno 1983 nella lista della Liga Veneta. Il progetto AC 4359 era firmato anche dal sardista Columbu.

³⁴ V. X legisl. AS 21 e collegati, relaz. 16 maggio 1990: le parole di Elia danno la misura della strada compiuta dalla strategia istituzionale fautrice di un radicale decentramento politico (federalismo). Del resto quando Elia parla il senatore della Lega è uno: due anni dopo saranno 25; anche il deputato era uno, dopo due anni sarebbero stati 55. Sono passati 15 anni ma la strada fatta, pur fra non poche contraddizioni, è stata davvero tanta.

³⁵ Scomparso alla fine del 2005, fu uomo bonariamente rude, a volte con punte di apparente arroganza, ma onesto, competente, socialista sempre in Parlamento e mai al Governo e il più duraturo presidente della Commissione affari costituzionali nella storia parlamentare italiana. L'esito parzialmente positivo e la perdurante influenza di questo progetto resta, a mio avviso, una delle sue più belle imprese di deputato di lungo corso (1976-1994).

prevista l'attribuzione agli statuti regionali della possibilità di determinare sistema elettorale e forma di governo (nuovo art. 122), insieme a una revisione dell'art. 127 che introduceva (sia pure limitatamente ad alcuni casi) leggi regionali che avrebbero potuto entrare in vigore senza visto.

3.4. Il 1992 fu l'anno in cui non si avviò, ma certamente esplose la crisi del sistema politico-istituzionale italiano e le elezioni dell'aprile di quell'anno ne furono un tornante decisivo. Prima con due risoluzioni parlamentari, poi con l'approvazione di una legge costituzionale fu istituita la II Commissione parlamentare (bicamerale) per le riforme istituzionali, presieduta prima da Ciriaco De Mita (Dc), poi da Nilde Iotti (Pds). A guidare il Comitato Forma di Stato (con riferimento proprio ai rapporti centro-periferia) fu chiamato Silvano Labriola. Non vi è qui lo spazio per dar conto puntuale di una discussione che in Comitato e in Commissione fu assai ampia e accanita (la Lega aveva ormai fatto irruzione in Parlamento con gruppi consistenti e la questione era finalmente al centro dell'agenda politica)³⁶. Sta di fatto che il prodotto finale della Commissione si tradusse nel progetto complessivo presentato da Iotti l'11 gennaio 1994 a cinque giorni dallo scioglimento della legislatura, quando ormai il vecchio sistema partitico in crisi aveva le ore contate³⁷. La relatrice dava conto del fatto che proprio con riferimento alla struttura del Parlamento ogni intesa si era ancora una volta rivelata impossibile, ma in materia di bicameralismo si prevedeva – accanto alla riduzione a 4 anni della legislatura – una radicale revisione dell'art. 70 Cost., sostanzialmente secondo le linee del progetto Labriola della legislatura precedente, con indicazione *tassativa* delle materie di competenza statale, attribuzione alle regioni della competenza *esclusiva* nelle materie del vecchio art. 117 Cost., competenza concorrente per le materie non enumerate, attribuzione al Senato della competenza primaria in materia di leggi statali organiche contenenti i principi fondamentali della legislazione concorrente.

3.5. Dopo la parentesi della XII legislatura (1994-1996), nel corso della quale operò presso la presidenza del Consiglio un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali³⁸, la prima parte della successiva XIII legislatura (1996-2001) fu caratterizzata dal tentativo della III Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, a presiedere la quale fu chiamato il leader dei Ds Massimo D'Alema. Rinviando di nuovo a più puntuali resoconti, mi limito qui a riportare quanto previsto, in tema di bicameralismo, dal testo – inclusivo degli emendamenti – licenziato e trasmesso alle due assemblee dalla Commissione il 4 novembre 1997, con l'avvertenza che esso costituiva non già una pur incisiva *novella* della Costituzione del 1948 (come nel caso del testo attuale), ma una vera e propria riscrittura pressoché integrale della sua parte II: tanto è vero che si proponeva financo un nuovo ordine dei titoli e delle materie. Non più *parlamento – presidente – governo – magistratura – regioni ed enti locali – garanzie costituzionali*, ma *comune, provincia, regione, stato – presidente – governo – Parlamento – P.A. e autorità di garanzia, organi ausiliari – Ue – giustizia – garanzie costituzionali* (notevoli, in particolare, a parte i titoli aggiunti, l'anticipo del titolo sui rapporti centro-periferia e l'inversione dell'ordine a simboleggiare il nuovo rapporto esecutivo – assemblee rappresentative).

³⁶ E' in questa fase che si comincia parlare, anche da parte delle forze politiche tradizionali, di "regionalismo forte" o "a tendenza federale"; nella legislatura successiva si parlerà di "federalismo" *tout court*. La cronaca di queste vicende in Fusaro C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in Gambino S., *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini: Maggioli, 1998, pp. 493-540.

³⁷ XI legisl. AC 3597.

³⁸ V. *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma: Ist. Pol. e Zecca dello Stato, 1995.

Nel quadro di una forma di governo tendenzialmente definibile come *semi-presidenziale* e di una ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni fondata sull'individuazione delle materie di competenza statale e attribuzioni di quella residua alle regioni, il progetto prevedeva un bicameralismo non più paritario, ma differenziato nelle sue funzioni e a netta prevalenza della Camera dei deputati (niente rapporto fiduciario col governo e prevalenza legislativa della Camera dei deputati). Si confermava però l'elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere (dai tempi della Costituente, come si è visto, un tabù), prevedendo una drastica riduzione del numero dei deputati (fra 400 e 500) e dei senatori (200), nessuna misura per accentuare – ordinariamente – il nesso strutturale fra seconda Camera e territorio (perfino il numero minimo di senatori per regione veniva ridotto in basso in corrispondenza alla riduzione del numero totale dei senatori, ed anche di più, da 7 a 4). La legislazione statale si sarebbe distinta in legislazione necessariamente bicamerale su oggetti tassativamente enumerati (art. 90 progetto) e il resto della legislazione: riguardo a questa, il Senato conservava una facoltà di esame su richiesta, entro dieci giorni, di almeno un terzo dei suoi componenti e obbligo di deliberare semplici *proposte* di modifiche entro i successivi trenta giorni; su queste la Camera avrebbe deciso in via definitiva (art. 93 progetto). I progetti di legge bicamerale d'iniziativa delle regioni e del corpo elettorale sarebbero stati presi in esame, invece, prima al Senato, poi alla Camera nell'ambito di un procedimento speciale. Il recupero di un qualche nesso col territorio sarebbe stato affidato a una sorta di terza Camera: il *Senato in sessione speciale*, integrato da 200 consiglieri comunali, provinciali o regionali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna regione, in numero pari ai rispettivi senatori. Quest'organo avrebbe avuto competenza per materie enumerate: legislazione elettorale e ordinamento degli enti locali, coordinamento informativo e statistico dei dati delle diverse amministrazioni, tutela degli interessi nazionali nelle materie di competenza legislativa regionale, federalismo fiscale (art. 89 progetto). In più rispetto alla Camera, il Senato avrebbe avuto poteri più penetranti per le sue inchieste (art. 105 progetto) e ad esso sarebbero spettate tutte le nomine di competenza parlamentare, inclusi i cinque giudici della Corte (art. 88 progetto).

Per memoria rammento che il fallimento del progetto complessivo della Terza Bicamerale non ne travolse tutti i contenuti: furono poi varati, con modifiche per lo più non radicali, non trascurabili "stralci" di esso, e segnatamente: la revisione integrale, in due tappe, del titolo V (prima con la l. cost. 22 novembre 1999, n. 1 sulla forma di governo delle regioni ordinarie; poi con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 sugli artt. dal 114 al 120, dal 123 al 125, dal 127 al 130, 132); la costituzionalizzazione dei principi del giusto processo (art. 111, l. cost. 23 novembre 1999, n. 2). In materie incidenti sul bicameralismo si sono adeguati gli artt. 56 e 57 Cost. per far posto ai rappresentanti degli italiani votanti all'estero (l. cost. 23 gennaio 2001, n. 1) e, infine, si sono poste le basi per una più incisiva promozione della pari opportunità di donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive (art. 51: l. cost. 30 maggio 2003, n. 1).

3.6. La XIV legislatura (2001-2006) si caratterizzò per due fasi distinte: nella prima fase si ebbe il referendum confermativo che – dopo le polemiche che ne avevano caratterizzato l'approvazione parlamentare da parte della sola maggioranza di centro-sinistra, negli ultimi giorni della legislatura precedente – portò alla promulgazione della riforma del titolo V (la già citata l. cost. 3/2001), seguita dal tentativo del centro-destra, forte di una larga maggioranza parlamentare, di addivenire ad integrazioni, correttivi e ampliamenti della riforma appena entrata in vigore. In particolare per iniziativa del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi veniva avviato l'iter parlamentare per l'attribuzione alle regioni di alcune competenze legislative a titolo esclusivo (c.d. *devolution*); intanto il ministro per gli affari regionali era impegnato nella legislazione

attuativa della riforma del titolo V. In una seconda fase, a partire dall'estate del 2003, i partiti di maggioranza concordavano, invece, di rinunciare a un intervento che si limitasse alla sola proposta simbolo della Lega per confermare questa all'interno di una strategia più ampia di riforma della parte II della Costituzione, intesa a "chiudere" una transizione lunga tre lustri.

Nel compiere questa scelta la maggioranza rinunciava a un coinvolgimento preventivo dell'opposizione e infatti il successivo progetto di revisione costituzionale³⁹, presentato nell'ottobre 2003 diventava nella storia repubblicana il primo di così ampia portata d'iniziativa governativa. Esso si basava sul testo elaborato dagli esperti dei partiti della coalizione di centro-destra, i quali si erano avvalsi a loro volta del lavoro preparatorio svolto presso il Dipartimento per le riforme istituzionali per iniziativa del ministro Bossi⁴⁰.

Il testo approvato (il quale risultava incisivamente modificato rispetto a quello iniziale del Governo l'AS 2544) conteneva queste novità, che qui illustro brevemente articolo per articolo.

All'art. 55 l'unica novità riguardava il *nomen* della seconda Camera che assumeva quello di *Senato federale della Repubblica* (di conseguenza ne risultavano incisi numerosi altri articoli, per sola ragione di coordinamento formale).

Il numero dei deputati (art. 56) scendeva a circa 520 di cui eletti nelle circoscrizioni ordinarie 500, mentre 18 sarebbero stati quelli eletti nella circoscrizione Estero dalla quale, coerentemente con l'atteso ruolo del Senato, non sarebbe stato eletto alcun senatore (il numero di 18, era dato dalla somma dei 12 deputati e dei 6 senatori); inoltre erano previsti deputati a vita anziché senatori a vita (in numero di tre invece di cinque: art. 59). L'elettorato passivo scendeva a 21 da 25 anni. Due osservazioni: 18 deputati eletti nella circoscrizione Estero sembravano molti, forse troppi, mentre era opportunamente ridimensionato il peso dei parlamentari a vita: 4-5 a fronte di 518 elettivi invece di essere 6-7 a fronte di 315 elettivi).

L'art. 57.1 sarebbe divenuto una specie di crasi fra l'attuale art. 57.1 e l'attuale art. 58, con la differenza non marginale che l'elettorato attivo sarebbe stato – pur regionalmente ripartito, come vedremo subito – lo stesso della Camera. Qui le novità erano di rilievo, a parte che anche nel caso della seconda Camera il numero sarebbe sceso da 315 a 252 componenti (il 20% in meno): a) i senatori sarebbero stati eletti (dopo lunga fase transitoria) in occasione delle elezioni per il Consiglio regionale e (art. 60.2) sarebbero restati in carica per la stessa durata del Consiglio della propria regione (la durata è fissata dalla legge dello Stato; ed è attualmente di cinque anni, salvo scioglimento anticipato); il comma 3 del nuovo art. 57 avrebbe demandato alla legge dello Stato di disciplinare l'elezione dei senatori in modo da garantirne la rappresentanza territoriale; a questa avrebbe provveduto anche l'unico comma dell'art. 58 in base al quale l'elettorato passivo dei senatori sarebbe sceso a 25 anni (da 40) e sarebbero stati previsti alcuni requisiti di assai blando legame con la base regionale (ricoprire o aver ricoperti cariche elette nella regione o risiedervi nel giorno dell'indizione delle elezioni). Lo scopo di tutte queste previsioni era palese: perseguire, nel mantenimento del suffragio universale e diretto, il massimo possibile di collegamento fra delegazione senatoriale di una regione e realtà regionale. L'idea della contestualità elettiva come soluzione finalizzata allo scopo di cui sopra era già stata avanzata nell'ambito del centro-sinistra nel corso del 2001 ed era stata ripresa nel corso del dibattito parlamentare. Essa avrebbe fatto diventare la seconda

³⁹ L'AS 2544, XIV legislatura, divenuto alla Camera AC 4862.

⁴⁰ L'incontro estivo è quello, divenuto famoso più che altro per lo sciocco tentativo di ridicolizzarlo da parte dell'opposizione e di commentatori supponenti, di Lorenzago (agosto 2003); quanto ai testi elaborati presso il ministero per le riforme essi si debbono al *Comitato di studio in materia costituzionale* che operò sin dall'11 febbraio 2002 (v. i documenti prodotti nel sito del Dipartimento e in un volumetto dal titolo *Comitato di studio in materia costituzionale. Documenti 2002-2003*, Roma: Dip. Inf. Editoria, 2004).

Camera un organo permanente destinato a rinnovarsi parzialmente via via. La capacità della contestualità di assolvere alla funzione perseguita sarebbe dipesa dalla legge elettorale e dalla effettivo emergere di classi dirigenti politiche regionali dotate di autonomia rispetto alla leadership nazionale dei rispettivi partiti.

Deludentemente ma significativamente, il legislatore, all'art. 57.3, aveva ridotto da 7 a 6 il numero minimo dei senatori per regione, lasciando il tetto di due per il Molise e di uno per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Con ciò i senatori paritariamente assegnati sarebbero stati solo il 44% del totale (gli altri distribuiti in rapporto alla popolazione); oggi sono il 41%, un aumento irrilevante⁴¹.

Inoltre, in base all'art. 57.6, il Senato federale nei suoi lavori si sarebbe avvalso della partecipazione di quaranta rappresentanti delle istituzioni regionali (consigli regionali e locali: due per regione). La disciplina di tale partecipazione sarebbe stata affidata al regolamento del Senato federale. Ciò costituiva l'implicita ammissione dell'opportunità di un qualche più stretto nesso fra seconda camera e istituzioni sub-nazionali; inoltre, essendo demandata ad adempimenti successivi, avrebbe rischiato le stesse resistenze passive all'adempimento che hanno travolto, annullandone il dettato, il pur vigente art. 11 della l. cost. 3/2001.

Agli artt. 63-64, 66 si disciplinava l'elezione da parte di ciascuna camera del proprio Presidente ed Ufficio di presidenza, nonché la riserva di regolamento, altre norme in ordine al funzionamento delle due Camere (sedute pubbliche, validità delle sedute, presenza dei membri del Governo, regolamento) e la verifica dei poteri. Il testo introduceva in costituzione quelle garanzie che in realtà nei regolamenti parlamentari già sono previste, in ordine all'elezione a maggioranza qualificata (tendenzialmente iperqualificata: due terzi, ma dal quarto scrutinio basta quella assoluta...) dei presidenti di assemblea. Esso disponeva inoltre che il regolamento del Senato prevedesse eventuali rinnovi periodici dell'Ufficio di presidenza che tenessero conto di mutamenti nella composizione dell'assemblea (a seguito di elezioni regionali). Introduceva, a garanzia dell'opposizione, una differenziazione fra maggioranza richiesta per approvare il regolamento della camera politica (dei tre quinti) e maggioranza richiesta per approvare il regolamento della camera federale (la metà più uno dei componenti). La differenziazione si giustificava perché il rapporto fiduciario sarebbe stato solo fra Camera dei deputati e Governo: una delle cruciali novità della riforma. Il quorum strutturale (metà più uno dei componenti) e quello funzionale (maggioranza dei presenti) non sarebbero mutati, ma per il Senato veniva introdotto un requisito aggiuntivo ai fini delle deliberazioni: la presenza in aula di senatori di almeno sette regioni su venti (un terzo). Lo scopo era quello di far sì che le decisioni non potessero essere assunte da una sorta di coalizione delle regioni più popolate a danno di tutte le altre. Infine, una serie di disposizioni successive erano volte a garantire i diritti dell'opposizione e delle minoranze (rispettivamente alla Camera e al Senato, o in entrambi i rami del Parlamento)⁴². Si prevedeva, infine, che il Senato svolgesse le funzioni legislative che ad esso sarebbero spettate (v. di seguito), previo parere dei Consigli regionali (ulteriore rilevante strumento di collegamento con le regioni intese come enti territoriali).

L'art. 70 era quello maggiormente modificato e quello che – se approvato – avrebbe introdotto alcuni dei principali elementi di differenziazione fra Camera e Senato, con

⁴¹ Si fosse lasciata la previsione di 7, i senatori paritariamente assegnati sarebbero stati più della metà del totale.

⁴² Si parlava di riserva a deputati dell'opposizione delle presidenze delle commissioni non legislative e di quelle di controllo e garanzia (art. 64.5) e dei casi in cui l'opposizione aveva diritto di trovarsi davanti in aula il primo ministro o il ministro competente (e non un qualsiasi rappresentante del Governo: art. 64.8). Anche le decisioni in ordine ai titoli di ammissione dei componenti – per le quali si prevedeva l'obbligo regolamentare di apporre termini, ma ancora nessun sindacato esterno – doveva essere assunta, alla Camera, con la accresciuta garanzia della maggioranza assoluta (art. 66).

riferimento al procedimento di formazione della legge. Si è a suo tempo molto ironizzato sul fatto che un testo di 9 parole e 68 caratteri («la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»), sarebbe stato sostituito da un testo d'un paio di pagine. Ma era ironia fuori luogo: tutte le costituzioni più recenti che adottano la tecnica di ripartire la funzione legislativa in senso materiale fra due Camere o fra enti diversi tendono a contenere testi lunghi e complessi. Dire ciò non assolveva, peraltro, il legislatore dall'aver prodotto un articolo effettivamente alquanto contorto. In breve, l'art. 70.3 manteneva l'esercizio *collettivo* (cioè tendenzialmente paritario) della funzione legislativa per una serie di oggetti enumerati: livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117.2.m); legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali e ordinamento di Roma capitale (art. 117.2.p: un altro dei nostri tabù istituzionali...); l'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali (art. 119); l'esercizio dei poteri sostituiti da parte del governo (art. 120.2); i sistemi elettorali delle due Camere; una serie di oggetti sostanzialmente relativi ai rapporti Stato-Regioni ed enti locali (art. 117.5 e 9; 118.2 e 5; 122.1; 125, 132.2 e 133.2)⁴³; per le leggi necessariamente bicamerali di cui sopra, sarebbe stata eventualmente prevista la possibilità che i due presidenti d'assemblea convocassero una commissione paritetica (30 senatori, 30 deputati) incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al solo voto finale delle due Assemblee, dunque con funzioni redigenti.

Tutte le altre materie enumerate all'art. 117.2 (cioè quelle che la Costituzione domani, come oggi, considera di competenza esclusiva dello Stato) sarebbero state a competenza prevalente della Camera dei deputati (inclusa l'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali di natura politica, v. art. 80.1 e i bilanci, art. 81.1): riguardo ad esse il Senato federale avrebbe avuto solo la potestà di «proporre modifiche» entro 30 giorni (15 in caso di decreti-legge) sulle quali la Camera si pronuncerebbe in via definitiva (v. art. 70.1).

Per contraltare, tutte le materie di cui all'art. 117.3 (concorrenti) sarebbero state di competenza prevalente del Senato federale: riguardo ad esse la Camera avrebbe avuto solo la potestà di «proporre modifiche» entro 30 giorni (15 in caso di decreti-legge) sulle quali il Senato si pronuncerebbe in via definitiva (v. art. 70.2).

Tuttavia, in base all'art. 70.4, nel caso in cui il Governo con la sua maggioranza avesse ritenuto una legge di competenza del Senato ex art. 70.2 degna di modifiche «essenziali per l'attuazione del suo programma...» o anche ai fini del rispetto dei trattati internazionali, di norme UE, della tutela dell'incolumità e sicurezza pubblica, dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (inclusa la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni... di cui all'art. 117.2.m: v. art. 120.2), avrebbe potuto chiedere al Presidente della Repubblica di autorizzare il Primo ministro a invitare il Senato a uniformarsi entro 30 giorni; diversamente il disegno di legge sarebbe trasmesso – eccezionalmente – alla Camera che deciderebbe in via definitiva a maggioranza assoluta. L'autorizzazione presidenziale era concepita quale esercizio di una funzione di garanzia: compito del capo dello Stato sarebbe stato «verificare» la sussistenza dei «presupposti costituzionali» (cioè una qualche diretta conformità fra modifiche richieste dal Governo e suo programma a suo tempo approvato). E' evidente che, grazie al fondamentale effetto preventivo, questa facoltà dell'esecutivo, pure prevista in forme così caute e perciò complesse (al punto da coinvolgere: ed la cosa fu criticata per ragioni ovvie, lo stesso Presidente della Repubblica), avrebbe costituito un elemento di sicura prevalenza della Camera dei deputati sul Senato federale.

Infine, in base all'art. 70.6, veniva delineato il meccanismo istituzionale attraverso il quale comporre eventuali conflitti fra le due Camere in materia di competenza ed anche il problema – scontato – delle norme intrusive (cioè di norme di competenza di una camera

⁴³ Ovviamente nella formulazione nuova che la stessa legge costituzionale di revisione avrebbe previsto (cui rinviamo).

che possano essere introdotte sin dall'inizio o nel corso dell'iter legislativo all'interno di un progetto di competenza dell'altra): la decisione sarebbe affidata a un'*intesa* fra i due presidenti d'assemblea (che essi potrebbero eventualmente deferire a un comitato di 4 senatori e 4 deputati) e non sarebbe sindacabile «in alcuna sede» (neppure per conflitto di attribuzione davanti alla Corte).

Quanto alle inchieste parlamentari (art. 82), fermo il comma 1 dell'articolo, il nuovo comma 2 avrebbe previsto che le sole inchieste della Camera o quelle istituite con legge bicamerale, avrebbero potuto avvalersi dei poteri e dovrebbero sottostare ai limiti dell'autorità giudiziaria: non dunque le inchieste monocamerale del Senato. Un altro elemento che deponesse per una prevalenza della Camera dei deputati.

Senza entrare specificamente nei temi relativi alla forma di governo, che esulano da questa analisi, i nuovi articoli 88, 92 e 94 (il primo era quello che disciplinava lo scioglimento della sola Camera dei deputati; il secondo era quello che disciplinava le modalità di individuazione del Primo ministro, connesse fra l'altro alla legislazione elettorale; il terzo era quello che riguarda la approvazione del programma presentato dal Primo ministro nonché la posizione della questione di fiducia, la presentazione e l'approvazione della mozione di sfiducia, le dimissioni del Primo ministro e gli effetti di tutti questi atti) chiarivano in modo inequivoco che l'ordinamento riformato non avrebbe previsto alcun rapporto fiduciario fra Governo (e suo Primo ministro) e Senato federale, bensì solo fra Governo (e suo Primo ministro) e Camera dei deputati.

Artt. 104, 135: i componenti c.d. laici del Consiglio superiore della magistratura e i giudici costituzionali di elezione parlamentare non sarebbero stati più eletti dal Parlamento in seduta comune, bensì da ciascuna Camera, e precisamente: un sesto dei componenti del Csm dalla Camera, altrettanti dal Senato federale; inoltre, tre giudici costituzionali dalla Camera e quattro dal Senato federale, integrato però – a questo solo scopo – dai presidenti delle Giunte⁴⁴. Stante il fatto che il nuovo art. 135 avrebbe previsto quattro giudici di nomina presidenziale e quattro nominati dalle supreme magistrature (come ora con numero ridotto di una unità), al Senato federale integrato la riforma assegnava l'elezione di un giudice in più rispetto alla Camera: l'unica previsione che in qualche modo poneva in una condizione di primazia la seconda Camera rispetto alla prima.

In sintesi, dunque, la riforma approvata dalle due Camere ai sensi dell'art. 138.1, delineava una incisiva riforma del Parlamento che si caratterizzava per il dar vita a un bicameralismo non più indifferenziato e – a mio avviso – anche non più paritario (o al più *semi-paritario* nel senso indicato alla nota 8). L'eliminazione (finalmente!) del doppio rapporto fiduciario con limitazione di esso alla sola Camera dei deputati, destinata a diventare l'unica camera politica in senso stretto (e pertanto soggetta a scioglimento, mentre il Senato – organo permanente – non lo sarebbe stata per definizione), il riparto della funzione legislativa fra le due Camere e, in particolare, il pur barocco meccanismo in base al quale sulle stesse materie di prevalente competenza del Senato il Governo con la sua maggioranza avrebbe potuto chiedere che fosse la Camera dei deputati a pronunciarsi in via definitiva, le modalità di composizione (in parte rinviate alla legislazione elettorale ordinaria) delle due Camere, i maggiori poteri attribuiti alle commissioni d'inchiesta della Camera dei deputati: tutto indicava una sicura prevalenza di questa sul Senato federale.

3.7. Restavano – indubbiamente – elementi non risolti e aspetti della riforma che suscitavano perplessità: segnalo la residua legislazione necessariamente bicamerale; il fatto che la Camera dei deputati avrebbe potuto prevalere sull'altra Camera solo per talune materie e la complessità del relativo meccanismo che chiamava in causa il capo

⁴⁴ Una modalità che avrebbe potuto e forse dovuto venire estesa all'esercizio di altre funzioni del Senato federale.

dello Stato (come sarebbe opportuno evitare per l'ovvia ragione che una simile potestà rischia di renderlo partecipe di scelte di indirizzo politico proprio nel momento in cui lo si vuole sempre più figura di garante imparziale); una composizione del Senato che rimandava nel tempo e rende incerta la saldezza e la continuità del legame fra rappresentanza senatoriale regionale e suo territorio d'elezione; la presenza ancor debole, nel cuore dell'ordinamento cioè in Parlamento e anche in Senato federale, delle Regioni intese come enti che organizzano interessi generali, pur territorialmente individuati, dei cittadini (cui cercano di ovviare forme surrettizie di partecipazione la cui funzionalità è tutta da verificare: tanto più che del tutto indiretta rischiava di restare la voce dei Governi regionali). Il punto più delicato era quello legato alla prevalenza legislativa della Camera, e alle modalità previste per la sua affermazione. Di qui la critica di chi (Augusto Barbera per esempio) riteneva che la competenza in materia di principi fondamentali sulla legislazione concorrente (che ben possono toccare aspetti fondamentali del governo del Paese) attribuita a una seconda camera nella quale, per definizione, il Governo avrebbe avuto difficoltà a imporre il proprio indirizzo, avrebbe costituito un serio elemento di debolezza della soluzione delineata⁴⁵.

4 Il progetto in esame all'avvio della XV legislatura

Nell'ottobre 2007, la Prima commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un testo di legge costituzionale che l'Aula ha poi cominciato ad esaminare ai primi di novembre⁴⁶. Si tratta del seguito di iniziative avviate dai proponenti anche su iniziativa del presidente della Commissione Luciano Violante sin dal luglio 2006. Questi, all'indomani della bocciatura della riforma del centrodestra (referendum del 25 e 26 giugno 2006) aveva proposto un percorso per riprendere un tentativo riformista, introdotto da ampie consultazioni nel mondo produttivo e accademico, fondato su una serie di più puntuali innovazioni da concordarsi anche con l'opposizione. Nel contempo era stata raggiunta un'intesa in base alla quale – invece – della riforma elettorale si sarebbe occupato il Senato della Repubblica.

Il testo di cui parlo, se approvato, modificherebbe ben 28 articoli della Costituzione, tutti appartenenti alla parte II, ma – così come era accaduto per il progetto approvato in via definitiva, ma poi bocciato in sede referendaria nel 2005-2006 – le innovazioni effettive sono assai meno numerose, poiché in circa metà dei casi si tratti di meri adeguamenti formali, conseguenza di un numero assai più limitato di innovazioni sostanziali. Queste ultime riguardano, invece:

- a) il superamento del bicameralismo paritario indifferenziato

⁴⁵ Nel complesso confermo a distanza di alcuni anni la valutazione che avevo anticipato sia nel sito dei *Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it sia nell'audizione presso la Prima Commissione della Camera del giugno 2004 (ora pubblicata in *Nuovi studi politici*, anno XXXIV, 2004, n.3/4, pp. 83-112). E poi anche in *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2006. Nonostante qualche pecca evidente, la riforma costituiva il massimo che si potesse pensare di fare e avrebbe permesso di dare una soluzione, forse non definitiva, ma suscettibile di evoluzioni promettenti, all'annoso problema dell'assetto del nostro bicameralismo. Né la lunghissima fase transitoria suscitava in me particolari turbamenti: se non per il rischio che avrebbe potuto dare adito a dannosi ripensamenti (ma anche a opportuni correttivi, come si diceva). Da quando ho cominciato a seguire i tentativi di riforma del bicameralismo nel nostro paese, infatti, ho maturato la convinzione che si tratti di una riforma che, nel contesto italiano, un Parlamento può varare solo a condizione che si applichi, per lo più, alla generazione politica successiva. Le vicende della XV legislatura (v. dopo) sembrano confermare questa previsione.

⁴⁶ Si tratta dell'AC 553, *Modifiche alla Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo dei giovani*, d'iniziativa del deputato Scotto, presentata l'8 maggio 2006, abbinato ai progetti AC 1524, 2335, 2382, 2479, 2572, 2576, 2578, 2586, 2715, 2865, 3139 e 3151. Faccio qui riferimento al testo unificato licenziato dalla Prima Commissione e all'esame dell'Aula dal 22 ottobre 2007.

- b) la riduzione del numero dei parlamentari
- c) l'introduzione di una sorta di corsia preferenziale per il governo
- d) l'obbligo costituzionale di sottoporre alle competenti commissioni parlamentari, in vista di un parere non vincolante (ma appunto obbligatorio) gli schemi di tutti i decreti legislativi predisposti dal governo
- e) alcuni limiti alla decretazione d'urgenza (quelli emersi sin dagli anni Ottanta, sostanzialmente derivanti dalla giurisprudenza costituzionale)
- f) la riduzione dell'età per essere eletti deputati (da 25 a 18 anni) e dell'età per essere eletti presidente della Repubblica (da 50 a 40 anni)
- g) alcune innovazioni in materia di formazione del governo e rapporto fiduciario
- h) l'attribuzione alla legge dello Stato della potestà di dettare principi fondamentali in ordine alla formazione e composizione dei consigli delle autonomie locali, per limitare al riguardo l'autonomia statutaria regionale in vista di una maggiore omogeneità dei CAL (connessa alla nuova composizione del Senato)
- i) l'introduzione, ai fini dello scioglimento di un consiglio regionale ex art. 126.1 Cost., di un parere obbligatorio dei presidenti delle due Camere
- j) norme transitorie per disciplinare l'applicazione delle nuove disposizioni, prevista a partire dalla prossima legislatura.

Il testo in questione è in uno stato dell'iter così iniziale che, soprattutto se si tiene conto della composizione del Senato, nella XV legislatura, basterà qui soffermarsi sull'essenziale: è infatti da ritenere che le possibilità di approvazione siano estremamente limitate.

Il nuovo Parlamento sarebbe costituito di una Camera dei deputati ridimensionata nella composizione a 500 deputati e in un Senato (federale⁴⁷) della Repubblica per il quale si fa la coraggiosa scelta di passare all'elezione indiretta (con abrogazione dell'attuale art. 58 Cost.): i 190 senatori sarebbe eletti dai Consigli regionali, *al loro interno*, per 138 componenti; dai Consigli delle autonomie locali (non necessariamente al loro interno) per gli altri 52 componenti. Si tratterebbe ovviamente di organo permanente, non soggetto a scioglimento, destinato come nella soluzione del 2005 ad essere rinnovato parzialmente ad ogni elezione regionale.

Sottratta la relazione fiduciaria al Senato, per quel che riguarda la funzione legislativa, la prevalenza della Camera dei deputati sarebbe assai netta:

- (I) vi sarebbe una limitata serie di casi (leggi costituzionali, leggi in materia elettorale, testo unico sugli enti locali, leggi su Roma capitale, ulteriori forme e condizioni di autonomia (art. 116.3), art. 117. 5 e art. 117.9 (partecipazione delle regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, disciplina generale statale delle modalità in base a cui le regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali di altri Stati), esercizio poteri sostitutivi del Governo (art. 120.2), legge statale di principio in materia elettorale regionale (art. 122.2), disciplina statale di principio dei CAL (nuovo art. 123.5), mutamento circoscrizioni provinciali);
- (II) vi sarebbe poi una competenza alla prima lettura da parte del senato in materia di leggi statali di principio nella materia concorrente ex art. 117.3: con seconda lettura della Camera definitiva, se con modifiche a maggioranza assoluta dei componenti;
- (III) vi sarebbe infine una competenza generale monocamerale della Camera dei deputati, per tutto il resto, salva la facoltà del Senato, su richiesta di un quinto

⁴⁷ La denominazione è discussa perché per un verso risponde a un'esigenza principalmente simbolica per un altro non corrisponde a un assetto, quello dell'attuale titolo V, che secondo i più non identifica una forma di stato federale. Ciò è tanto vero che al momento l'articolo 55 riformato, con la nuova dizione, risulta accantonato.

dei componenti entro 30 giorni⁴⁸, per approvare modifiche, sulle quali peraltro la Camera si pronuncerebbe in via definitiva: in caso di modifiche relative a materie di cui all'art. 118.2 e 3 (funzioni amministrative proprie degli enti locali e leggi sulle forme di coordinamento stato-regioni in materia di immigrazione e sicurezza) e all'art. 119.3.5.6 (fondo perequativo, risorse aggiuntive per la promozione dello sviluppo e patrimonio degli enti locali) la Camera potrebbe respingere le modifiche del Senato o modificarle parimenti solo a maggioranza assoluta dei componenti.

Quanto alle innovazioni in materia di forma di governo, il testo prevede allo stato attuale, rispetto al testo vigente, l'inserimento nell'art. 92.2 Cost. di una specificazione il cui tenore è il seguente (v. corsivo): «il presidente della Repubblica, *valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati*, nomina il Presidente del Consiglio...». Inoltre verrebbe espressamente attribuito al presidente del Consiglio il potere di proporre non solo la nomina, ma anche la *revoca* dei ministri. Al successivo art. 94, poi, verrebbe stabilito che il rapporto fiduciario si instaurerebbe fra la sola Camera e il solo presidente del Consiglio dei ministri: nondimeno, la fiducia sarebbe conferita al presidente del Consiglio, *dopo* e non *prima* la presentazione dell'intero governo alla Camera. Sempre all'art. 94, il nuovo comma 5 prevederebbe l'elevazione del numero delle firme necessarie per proporre la mozione di sfiducia (da un decimo a un terzo dei componenti) e un quorum di approvazione elevato dalla maggioranza semplice a quella assoluta dei componenti.

Come si vede, allo stato siamo qui al *minimalismo estremo*: che il capo dello Stato, ai fini della nomina del presidente del Consiglio, debba "valutare" i risultati delle elezioni politiche è francamente previsione del tutto ridondante e superflua: così è sempre stato e sempre sarà, senza alcuna necessità di dirlo. Se si intendesse invece qualcosa di più pregnante (per collegarvi magari un'appropriata legge elettorale), allora occorrerebbe cercare una formula diversa (come si è fatto in passato in altri progetti, a partire da quello del 2005). Ma queste non sembrano ad oggi affatto le intenzioni.

Quanto al presidente del Consiglio, se l'inserimento della facoltà di chiedere la revoca del singolo ministro può avere un'utilità, dal momento che si è imposta fino ad oggi un'interpretazione del testo vigente in base al quale egli ciò non potrebbe fare (sul che si potrebbe discutere), tuttavia mal formulato e incoerente appare il nuovo art. 94: non si capisce perché la fiducia dovrebbe essere chiesta *dopo* la presentazione del Governo alla Camera, quando essa dovrebbe instaurarsi col solo presidente del Consiglio (l'unica spiegazione è che *non* si voglia un presidente del Consiglio che scelga con maggiore autonomia i suoi ministri, dopo essere stato *già* fiduciato). Aggiungo al riguardo che, siccome alla presentazione alla Camera per la fiducia si accompagnano le dichiarazioni programmatiche, separare i due momenti (dichiarazioni programmatiche e fiducia al solo presidente del consiglio prima, nomina dei ministri successiva) lo rafforzerebbe vieppiù. Negare questa successione significa invece, di fatto, togliere molto del pochissimo che gli si dà: significa togliere con una mano ciò che si fa finta di dare con l'altra. Inoltre, non è chiaro se la sfiducia potrebbe ancora essere indirizzata all'intero governo (così sembra) mentre, d'altro canto, non si tocca l'art. 95.2 e si mantiene pertanto la responsabilità individuale dei ministri. Una gran confusione.

Con tutto ciò la gerarchizzazione a vantaggio del presidente del Consiglio si riduce a poca cosa: rimarrebbe la potestà di revoca, pur col filtro presidenziale. A proposito di quest'ultimo, aggiungo però che se davvero vi fosse l'intenzione di rafforzare la figura monocratica ai vertici dell'esecutivo, si dovrebbe non solo separare la fiducia dalla nomina dei ministri, ma anche prevedere senz'altro che la competenza presidenziale si limiti alla nomina del presidente del consiglio (meglio ancora alla sola *proposta* di essa alla Camera: se proprio in Germania si vuole andare!), lasciando al presidente del Consiglio, fiduciato

⁴⁸ Termine ridotto a 15 giorni per i disegni di legge di conversione di decreti-legge.

dalla Camera, la potestà piena di nomina e revoca *con decreto proprio* (non semplice proposta al presidente della Repubblica che a quel punto meglio sarebbe fosse già uscito di scena).

Che le intenzioni siano da riformismo minimale (se non proprio finto) è confermato dal fatto che nulla si modifica in relazione all'art. 88 e allo scioglimento della Camera: riguardo al quale non c'è neppure la formula comunque prudente della Costituzione tedesca, la quale prevede, dati determinati presupposti, la facoltà, per il cancelliere, di *proporre* al presidente lo scioglimento⁴⁹.

Diverso il giudizio, invece, sulle modifiche relative al bicameralismo: qui il progetto, che come tutte le cose può ben essere migliorato⁵⁰, è coraggioso, sufficientemente coerente e nitido, complessivamente adeguato⁵¹.

5 Conclusioni e prospettive

La pur limitata ipotesi di revisione costituzionale dell'autunno 2007 dimostra quanto sia stato a suo tempo superficiale respingere la revisione del centrodestra nella scorsa legislatura: questa avrebbe potuto essere varata e poi, considerato che l'entrata in vigore di molti istituti sarebbe stata procrastinata nel tempo, adeguatamente corretta. Invece si è deciso di ripartire da zero e ci si è trovati a farlo in condizioni, oggi, ancora più difficili: senza una maggioranza parlamentare (qual che sia) davvero efficiente, con una legislazione elettorale pessima bisognosa di incisive modifiche, e col rischio di doverla comunque utilizzare senza la base politica per modifiche davvero migliorative.

Ma rimanendo al tema di questo articolo, il quadro complessivo è radicalmente mutato con la legge 270/2005 che ha aggravato problemi in parte già esistenti. Per ciò che qui ci interessa il suo difetto più grave sta nell'aver concepito una strategia normativa basata su due distinti premi di maggioranza: il che è concettualmente incompatibile nel quadro di un bicameralismo indifferenziato quale è quello italiano, aggravato dalla presenza di basi elettorali significativamente diverse (sette classi di età di differenza e circa 6 milioni di elettori in meno al Senato rispetto alla Camera). Neppure se l'elettorato delle due Camere (come ha suggerito per primo Roberto D'Alimonte) diventasse il medesimo, il problema si ridimensionerebbe: non può esistere garanzia di esito conforme in entrambi i rami del Parlamento⁵².

⁴⁹ Non dimentichiamo del resto che il cancelliere ai sensi dell'art. 65 GG «determina le direttive politiche generali e ne assume la responsabilità»: i ministri sono espressamente tenuti ad operare all'interno di quelle *Richtlinien*. Si tenga inoltre conto che in base al successivo art. 81 GG, se la proposta di scioglimento non è fatta propria dal presidente, questi – sempre su proposta del Governo – può dichiarare, con l'assenso del Bundesrat lo stato di emergenza legislativa per determinati progetti di legge urgenti del Governo... In questo modo il GG tenta di far sì che l'alternativa allo scioglimento *non* sia la paralisi dell'azione di governo: la sopravvivenza del Bundestag si giustifica nella misura in cui non gli è concesso di impedire l'azione del Governo sulle materie essenziali.

⁵⁰ Siamo sicuri che non prevedere un concorso importante dei governi regionali al c.d. Senato federale sia cosa saggia? E' proprio giusto che le regioni piccole continuino ad essere penalizzate, alcune in soverchia misura (penso al Molise, in particolare, più che alla Valle d'Aosta)? Non sono un po' troppi gli oggetti con riserva di legislazione paritaria bicamerale (capisco tutto: c'è una logica, ma perché anche le leggi elettorali in generale: cosa c'entrerebbe il nuovo Senato con la legge elettorale della Camera)?

⁵¹ E' questa anche la valutazione di Antonio D'Atena (in *Finalmente un Senato 'federale'*, dal sito dell'Istituto di studi sui sistemi regionali del Cnr: www.issirfa.cnr.it, sintesi dell'intervento al Seminario ASTRID, Roma 18 ottobre 2007).

⁵² Salvo che non si ricorra ad espedienti curiosi, che pure sono stati proposti, quale l'elezione delle due Camere con un solo voto (Argondizzo) oppure un premio attribuito sulla base della somma dei voti per le due Camere (Ceccanti e Marini). Quetsi ultimi avevano pure suggerito l'idea di dare al Senato solo premi congruenti con quello attribuito alla Camera sul piano nazionale...

E' ben vero che una qualche differenziazione fra la composizione della Camera e quella del Senato *c'è sempre stata*: ma a parte che altra cosa è se ciò è la conseguenza (come fu fino al 2006, sia pure in modi diversi fino al 1993 e dal 1993 in poi) per cosiddire *naturale* dell'applicazione di formule proporzionali o/e maggioritarie e/o miste (come sono sempre state le nostre) ai voti espressi dagli elettori, altra se ciò è la conseguenza dell'applicazione di meccanismi premiali semplici ma brutali come quelli previsti dalla legge 270/2005: tanto più se, per una ragione o per l'altra, si fa sì che l'esito finale dell'elezione in uno dei due rami del parlamento (in questo caso il Senato) sia il frutto di quell'autentica lotteria che è data dalla sommatoria della bellezza di quattro distinti meccanismi elettorali e dell'assegnazione di ben 17 diversi premi regionali (non entro sulla *vexata quaestio* se un premio nazionale al Senato sarebbe costituzionalmetne legittimo⁵³).

In altre parole ciò che la legge del 2005 ha fatto è stato di introdurre una formula la quale non solo non elimina né attenua, ma accresce la probabilità che le elezioni producano una composizione potenzialmente paralizzante del Parlamento, esaltando un rischio *strutturalmente* congenito in una forma di governo che impone il meccanismo costituzionalmente insensato del doppio contestuale rapporto fiduciario di un governo che non può operare senza il sostegno di due maggioranze in due diverse camere, entrambe parimenti politiche.

Più ci si pensa, più emerge questo grave errore di ingegneria costituzionale dei padri costituenti: rimasto in penombra finché il sistema partitico fu relativamente stabile e l'elettorato poco mobile, oggi è diventato una mina vagante che attenda giorno dopo giorno, elezione dopo elezione alla governabilità possibile in un paese che già di suo patisce una cronica indisponibilità all'autogoverno cooperativo e alla leale collaborazione fra gruppi dirigenti, cui è del tutto estranea la consapevolezza che una democrazia liberale può funzionare bene solo col concorso di tutti all'efficienza del sistema (da noi si pretende di affidare alla sola maggioranza il compito di assicurare la funzionalità minima istituzionale, mentre l'opposizione non si cura tanto di presentare la propria proposta alternativa ma piuttosto si sente in diritto di condurre una guerriglia quotidiana nelle assemblee rappresentative volta solo a rendere l'azione di governo impossibile nella speranza di determinare un più accelerato ritorno alle urne).

Se questo è il quadro che emerge, non vi è dubbio che dovrebbe essere nell'interesse comune di *tutte* le forze politiche rompere in qualsiasi modo questo circuito perverso: la priorità delle priorità – qual che sia la legge elettorale – è quella di superare dalla prossima legislatura – indipendentemente da quanto duri l'attuale – il bicameralismo paritario indifferenziato. Sotto questo aspetto riterrei vantaggiosa ed utile per il paese *qualsiasi* revisione costituzionale che ridefinisca l'assetto del nostro Parlamento e prima di tutto sottragga a una delle due camere (*rebus sic stantibus* al Senato⁵⁴) il rapporto fiduciario⁵⁵: minimalismo per minimalismo, arrivo a dire che mi contenterei di una pura e semplice modifica dell'art. 94 Cost. primo comma cui affiancare, possibilmente ma non necessariamente, l'attribuzione alla Camera dei deputati dell'ultima parola in materia legislativa a maggioranza qualificata (salve, magari, le materie bicamerali paritarie previste dal testo in esame, escluse le leggi elettorali).

⁵³ La mia opinione è sì, per le ragioni esposte qui in 2.3; v. anche la nota 23. Ma, come l'esperienza del 2006 ha dimostrato a posteriori, un premio nazionale al Senato avrebbe prodotto il capolavoro di *due premi di maggioranza attribuiti ad altrettante contrapposte coalizioni!*

⁵⁴ Inevitabilmente perché la sua rappresentatività è più limitata: sei milioni di elettori in meno non sono poca cosa, e perché – come si è visto – salve modifiche la formula elettorale è perfino peggiore di quella dell'altra camera.

⁵⁵ Dunque, così come avrei visto volentieri approvata la riforma del 2005, pur con i molti suoi difetti che speravo successivamente emendabili, voterei senz'altro il pur modestissimo progetto del 2007, nella parte relativa alla riforma del Parlamento.

Una simile ipotesi consentirebbe a tutti di affrontare nuove elezioni con maggiore serenità e minore preoccupazione: naturalmente indicendo e tenendo, prima, i tre *referendum* per i quali il Comitato promotore ha presentato il 24 luglio 2007 un numero di firme (820.000) ben maggiore di quelle prescritte: referendum dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale il 16 gennaio 2008.

Non si avrebbe, in caso di vittoria dei «sì», una legge elettorale priva di difetti (resterebbero le liste lunghe bloccate, fra l'altro⁵⁶), ma avremmo i notevoli miglioramenti di cui sappiamo (premio a una lista sola, aumento consequenziale della clausola di accesso al 4%, divieto di candidature multiple), con eliminazione della incongruenza costituzionalmente più pesante che deriva dalla legge Calderoli, fatta apposta per fare della formazione del Senato una lotteria. La lotteria rimarrebbe (fino a futura auspicabile riforma), ma sarebbe disinnescata dal superamento dell'assurdità del doppio rapporto fiduciario. Il resto potrebbe essere assicurato, poi, dalla maggioranza che vincesse le elezioni.

Mi rendo conto che, nelle condizioni attuali del sistema politico-istituzionale italiano, proporre ciò è già osare troppo (il che la dice lunga sul *cul de sac* in cui ci siamo cacciati). Ma proporre quel che pare ragionevole, e sperare, tuttavia, non costa nulla, ed è forse, anzi, un dovere.

* Ordinario di Diritto pubblico comparato e di Diritto elettorale nell'Università di Firenze
Facoltà di Scienze politiche "C. Alfieri"

⁵⁶ Su altri aspetti non entro in questa sede. Non c'è però alcun dubbio che la formula derivante dal referendum, alla Camera in particolare, sembra fatta apposta per facilitare l'affermazione e – se non la vittoria – in ogni caso il rafforzamento politico dei partiti che si autodefiniscono *a vocazione maggioritaria*, a partire dal Pd di Veltroni e dal partito di Berlusconi (quale che sarà il nome prescelto): vocazione che non si tratta solo di enunciare, evidentemente, ma che occorre poi praticare, prima di tutto *non alleandosi* con altri partiti o – più precisamente – *alleandosi* solo con partiti con i quali si condivide davvero il programma (e non solo il progetto di "vincere"). Ma naturalmente non è da tutti capire che si può ben, vincendo, perdere come anche, perdendo, porre invece le basi di solide vittorie future (come alcuni uomini di stato hanno altrove ampiamente dimostrato nel passato lontano e recente: Mitterrand, prima di tutti; poi, quei leader della destra francese che mai si sono alleati con Lepin; e ancora Schroeder che non si è alleato con Oskar Lafontaine ed è riuscito a pareggiare, quasi rimontando la Cdu-Csu guidata da Angela Merkel.