

La “questione” della seconda Camera: i progetti di riforma del bicameralismo nel prisma del diritto comparato

di Marco Imbellone

Abstract: The Second Chamber issue: the bicameralism reform projects in the prism of comparative law - The research of the perfect formula of bicameralism is not a new issue. The question of shuttles and the number of parliamentarians represent two false problems. The reform of Italian bicameralism involves giving it a new meaning. Calderoli draft, Violante draft and Boschi-Renzi reform were the most significant attempts to create a federal Senate. The indirect election of the members of the Second Chamber, the unicameral relationship of trust between Government and Parliament and the fragmentation of the legislative process can be considered useful elements for the reform of bicameralism. The Vienna Federal Council represents a possible model for a reformation of the Italian bicameral system.

Keywords: Italian bicameralism; Federal Senate; Legislative process; Austrian Federal Council.

197

1. Considerazioni introduttive

La recente riduzione del numero dei parlamentari, introdotta con la legge costituzionale 1 del 2020, può presentarsi come un'occasione utile per una riflessione a freddo su alcuni, tra i più significativi, tentativi di riforma del sistema bicamerale italiano. Infatti, sebbene si tratti di un intervento legislativo di portata assai modesta – se posto a confronto con ben più generosi precedenti – non di meno induce alcuni interrogativi. Perché il bicameralismo di casa nostra è oggetto di così grande attenzione? Qual è stata la ragione del fallimento di ogni proposta di riforma del suo assetto? Perché, all'inverso, quest'ultimo disegno di legge costituzionale ha avuto esito positivo? Muovendo da queste domande, si può tentare di ricostruire – e confrontare – quelle tre ipotesi di revisione dell'attuale modello parlamentare che hanno avuto maggiori possibilità di successo: la riforma Calderoli del 2006, il disegno di legge costituzionale del Governo Prodi II (2007) e il progetto Boschi-Renzi del 2016.

È ben noto come, già all'indomani del varo della Carta nel '48, l'assetto parlamentare delineato dai costituenti¹ venisse posto sotto "osservazione speciale", sia da un punto di vista prettamente giuridico che più squisitamente politico². Si voleva infatti valutare l'efficacia e la funzionalità dell'istituto nonché il suo concreto inveroamento nel neonato ordinamento repubblicano. In quest'ottica deve infatti essere letta la novella costituzionale del 1963³ la quale, parificando la durata delle due assemblee, altro non fece che razionalizzare quanto fino a quel momento ottenuto con gli scioglimenti anticipati del Senato negli anni 1953 e 1958⁴. L'intento era dichiaratamente quello di contenere il rischio che si formasse una diversa composizione politica nei due rami dell'organo legislativo. Venivano così ulteriormente sfumate le già minime differenze strutturali tra le due assemblee.

Successivamente, dalla seconda metà degli anni '70, il sistema bicamerale tornò nuovamente ad essere oggetto di rinnovate attenzioni⁵. In questa fase il dibattito si concentrò sull'opportunità di andare oltre il bicameralismo – ormai – compiutamente paritario. Il confronto sul tema si dipanò prevalentemente attorno a due direttrici principali⁶: limitarsi ad una razionalizzazione del modello presente o attuare una più incisiva riforma della seconda Camera, trasformandola in Camera delle Regioni? Questa seconda strada fu indubbiamente la più percorsa, come l'analisi dei diversi tentativi di riforma che si sono susseguiti dimostra con chiarezza⁷. Sotto

¹ Cfr. A. Quasi, *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento negli studi preparatori al testo costituzionale*, in E. Cheli (ed.), *La fondazione della Repubblica – Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, 1996, 349-441; S. Damiano, *Il bicameralismo in Italia: le ragioni storico istituzionali*, in P. Caretti, M. Morisi (eds.), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Ricerca 2015, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 10-15; V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 54/2012, 29-48; L. Paladin, *Tipologia e fondamenti del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1984, 35 ss.

² A. Tesauro, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1951, 1; M. Ruini, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1953, 63-86

³ L. Cost. 9 febbraio 1964, n. 2

⁴ Autorevoli commentatori sin da subito sottolinearono la scarsa efficacia delle previsioni costituzionali dirette a differenziare struttura e funzioni delle due Camere. Così M.S. Giannini, *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, in *Mondo Operaio*, 2/1948, 17

⁵ A. Manzella, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, 2, 269-320; A. Barbera, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 3/1981, 43-64; S. Mattarella, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, 1101 ss.; F. Rescigno, *Difficoltà e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, 1996

⁶ L. Castelli, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, 89

⁷ Il primo tentativo di riforma del Senato prese forma col d.d.l. cost. A.C. 3942 del 1975 a firma dei deputati Olivi, Bressani e Galloni, cfr. E. Rotelli, *Un progetto di "regionalizzazione" del Senato. Sulla proposta di legge costituzionale dei deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni*, in *Le Regioni*, 1-2/1976, 116-122

questo profilo non fu certamente ininfluenza l'avvio del processo di decentramento amministrativo che si ebbe con la legge 281/1970⁸. Altrettanto evidente risulta poi come, in pressoché tutte le proposte avanzate, la chiave di volta dell'innovazione dell'istituto parlamentare consistesse sempre in una modifica, più o meno incisiva, dell'assemblea di Palazzo Madama, sia da un punto di vista strutturale che funzionale, quando non di entrambi.

Le ragioni che nel corso degli anni hanno indotto la dottrina ed il legislatore stesso a confrontarsi e ad elaborare innumerevoli modelli o progetti di riforma sono certamente molteplici e dipendono inevitabilmente da variabili come il momento storico, l'orientamento politico ed il contesto istituzionale specifico. Ciò peraltro non potrebbe essere diversamente se si considera che la prima proposta formale di revisione del sistema bicamerale risale al 1976 mentre l'ultimo tentativo – la riforma Boschi-Renzi – è datata 2016. Nel mezzo quarant'anni di bozze, progetti, disegni di legge, deliberazioni, comitati, commissioni bicamerali e referendum, tutti miranti all'obiettivo, mai raggiunto, di spezzare il nodo del bicameralismo perfetto e paritario⁹.

2. Doppia approvazione conforme e numero dei parlamentari: due falsi problemi?

Perché tanta perseveranza? Qual è stato – e qual è tuttora – il motivo di tale profusione di risorse ed energie? Accanto agli ineliminabili obiettivi politici contingenti che hanno variamente accompagnato i singoli tentativi di riforma, si deve parlare di ostinazione o effettiva necessità di modificare l'assetto parlamentare presente?

Per rispondere a questa domanda è opportuno anzitutto sgombrare il campo da alcuni luoghi comuni che pur, a più riprese, sono stati cavalcati dalle forze politiche per spiegare – spesso di fronte ad un'opinione pubblica poco informata – i propri sforzi riformatori.

In primo luogo, si sottolinea come troppo spesso il meccanismo della doppia approvazione conforme e l'istituto della *navette* siano stati additati come le principali cause della scarsa produttività e della farraginosità dei lavori parlamentari¹⁰. Certamente questi sono elementi che non

⁸ L. 16 maggio 1970 n. 281

⁹ M. Cammelli, *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, Bologna, 2004, 30 ss.

¹⁰ Cfr. S. Tosi, *Bicameralismo funzionale*, in *La Nazione*, Firenze, 13 maggio 1967. In particolare occorre sottolineare come la lentezza dei lavori parlamentari sia da imputare più correttamente a due elementi: da un lato le «difficoltà politiche di ordine generale - ad esempio la presenza di differenti maggioranze in ciascuna delle Camere, dovuta alle caratteristiche del sistema elettorale» dall'altro la «diversità dei rispettivi regolamenti assembleari», cfr.: Servizio Studi della Camera dei Deputati (ed.), *Il processo decisionale nei Parlamenti bicamerali - Schede - Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti del G8*, Dossier 12, 4 agosto 2008, 1

contribuiscono ad una speditezza e linearità dell'attività delle Camere ma al tempo stesso è del tutto (colpevolmente) fuorviante attribuire ad essi effetti che invece andrebbero più correttamente ricondotti ad una generale crisi d'identità del Parlamento nonché della legge stessa¹¹. È infatti sotto gli occhi di tutti come – non solo in Italia – l'istituto parlamentare stia perdendo terreno a vantaggio dei governi, sia in quanto sede di decisione politica che fonte di produzione normativa¹². Sarà invece maggiormente corretto affermare che gli effetti più gravemente deleteri del presente modello bicamerale (con il meccanismo della doppia fiducia) sono quelli prodotti sul versante della stabilità degli esecutivi. Non si può negare infatti che il bicameralismo indifferenziato possa costituire – e costituisce – un impareggiabile strumento per l'attuazione di prassi ostruzionistiche da parte delle opposizioni parlamentari. Al tempo stesso occorre tuttavia sottolineare come l'avvento della cosiddetta fase maggioritaria abbia, quantomeno in parte, attenuato il problema della stabilità governativa. Dati alla mano, a seguito delle riforme elettorali dei primi anni '90, la durata degli esecutivi si allungò sensibilmente. Fino alla XI legislatura, infatti, la vita media di un Governo non arrivava ad un anno; con l'approvazione delle leggi nn. 276 e 277 del 1993 la stessa si è prolungata fino a oltre 20 mesi¹³.

Ciò detto, sarà illuminante andare a consultare i dati relativi al numero di letture occorse per l'approvazione dei disegni di legge nelle ultime legislature¹⁴: tra il 2008 ed il 2018 mediamente il 78% dei provvedimenti

¹¹ Cfr. G.F. Ciaurro, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 7 ss.; N. Lupo, *La riforma del bicameralismo, qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11/2016, 1-7; N. Lupo, C. Tucciarelli, *Forma di governo e riforma del sistema bicamerale*, Roma, 2010. Questi due ultimi autori in particolare mettono in luce come, tra le cause di un progressivo deterioramento qualitativo della legislazione, sia da includere la reiterata tecnica dei “decreti mille proroghe”. Vi è poi chi da tempo indica molteplici e diverse soluzioni per conseguire una miglior qualità nell'esercizio legislativo: cfr. V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, cit., 32, che suggerisce «[...] una maggior ponderazione delle deliberazioni legislative potrebbe essere ottenuta con altri metodi, ad esempio, ritardando il voto finale o imponendo una seconda deliberazione della stessa assemblea senza dover per questo istituire una seconda». Più in generale, a proposito della fase di crisi in cui versano gli organi legislativi e della necessità di ammodernare l'impianto costituzionale, Luciano Violante imputa «il deperimento del regime parlamentare all'intreccio tra abusi delle maggioranze e fragilità delle opposizioni», cfr. L. Violante, *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, in *Astrid Rassegna*, 15/2008, 1

¹² ¹² Sempre sul punto cfr. G. Salvini, M.P.C. Tripaldi, *Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. Dickmann, A. Rinella (eds.), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, 29

¹³ Anche i successivi sistemi elettorali (leggi 270/2005 e 165/2017) non hanno determinato una sensibile variazione circa la durata media degli esecutivi rispetto al cosiddetto Mattarellum. Probabile, tuttavia, che la legislatura in corso segni invece un'inversione di tendenza.

¹⁴ Quantunque tale dato statistico sia differente a seconda della tipologia di fonte, ovvero se si annoverino nel calcolo anche i decreti-legge e/o le connesse leggi di

legislativi ha richiesto un'unica deliberazione per ciascuna assemblea¹⁵. I numeri ora riportati consentono di confutare la tesi di quanti affermano, con eccessiva superficialità, che il sistema della doppia lettura sia la radice della scarsa efficienza dell'organo parlamentare¹⁶.

In secondo luogo, si noti come più recentemente (ma non solo) i partiti ed i movimenti politici abbiano supportato le proprie proposte di riforma stigmatizzando il carattere eccessivamente pletorico delle aule parlamentari. Dalla Commissione Bozzi in avanti, infatti, tutti i principali progetti di riforma hanno previsto una più o meno consistente riduzione del numero di deputati e senatori. Se in precedenza la questione non era propriamente avvertita come un'urgenza e veniva considerata incidentalmente, solo più di recente il tema sembra aver assunto una rilevanza primaria tanto da divenire l'oggetto esclusivo dell'ultima revisione costituzionale¹⁷. Anche qui s'invoca, quale *ratio* giustificativa, una maggior efficienza e produttività delle Camere oltreché la più demagogica argomentazione del contenimento della spesa pubblica. Ancora una volta potrà risultare interessante verificare i numeri nonché confrontarli con le esperienze straniere.

conversione, esso si attesta sempre tra un 77% ed un 79%. Fonte: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, n. 7

¹⁵ Per i dati relativi alla XVI legislatura cfr. L. Borsi (ed.), *Bicameralismo e navette: i dati*, Nota breve Servizio Studi del Senato della Repubblica, 10/2013

¹⁶ A sostegno della tesi asserente la connessione tra meccanismo della doppia lettura e ritardi nelle procedure legislative cfr. A. Forlani, *Perché serve riformare il bicameralismo (nonostante il referendum)*, in www.formiche.net, 18 marzo 2017

¹⁷ Approvata con doppia deliberazione dalle Camere, la legge costituzionale è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019. Il referendum confermativo ex art. 138 Cost., celebrato il 20-21 settembre 2020, ha sancito il varo definitivo della nuova composizione numerica delle due assemblee parlamentari: a far data dalla XIX legislatura, i seggi dell'aula di Montecitorio passeranno dagli attuali 630 a 400, quelli (elettivi) di Palazzo Madama da 315 a 200. Da ultimo, il provvedimento in parola ha risolto l'annosa questione interpretativa legata al secondo comma dell'art. 59 Cost., ovvero i senatori a vita. La norma afferma ora espressamente che «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque».

Una posizione fortemente critica, tuttavia ben argomentata, sulla cosiddetta riforma Fraccaro è espressa da: A. Algostino, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto*, in www.questionegiustizia.it, 10 febbraio 2020, 3. Cfr. anche: P. Carrozza, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2019, 81 ss.; D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in www.federalismi.it, 14/2019; F. Clementi, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre "less is more"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

Un atteggiamento più indulgente nei confronti del disegno di legge costituzionale in oggetto è rinvenibile in: R. Bin, *Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*, in *Astrid Rassegna*, 15/2018; S. Passigli, *La proposta di riforma costituzionale del governo Conte: luci ed ombre*, in *Astrid Rassegna*, 14/2018; G. Di Plinio, *Un adeguamento della costituzione formale alla costituzione materiale. Il "taglio" del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2019, 5 ss.

L'attuale composizione del nostro organo legislativo è infatti pienamente in linea con le assemblee parlamentari delle principali democrazie europee. Più precisamente, per ogni 100'000 abitanti abbiamo nel nostro Paese 0,75 eletti, situazione del tutto simile a quanto accade in Francia, Spagna o Polonia¹⁸. Cifre più basse di appena qualche decimale troviamo in Germania e Paesi Bassi, mentre Belgio, Austria e Regno Unito¹⁹ hanno numeri anche significativamente più elevati²⁰. Non può non segnalarsi infine il caso del Bundestag di Berlino dove, per la mancanza di una predeterminazione del numero dei componenti e quale conseguenza del sistema elettorale²¹, si assiste, dalla metà degli anni '90, ad un costante ampliamento dei suoi membri²².

¹⁸ Fonte dei dati sul numero dei parlamentari: siti istituzionali dell'Unione interparlamentare e dei singoli Parlamenti nazionali. Fonte dei dati sulla popolazione: rilevazione Eurostat del 1° gennaio 2018.

¹⁹ Ai fini di una più attenta analisi del numero dei parlamentari, sarà opportuno distinguere tra Camere basse e Camere alte, considerando che queste ultime presentano una composizione tendenzialmente più contenuta. Vistosa eccezione a quanto ora affermato è il caso della *House of Lords* di Londra che conta ben 798 membri complessivi, di cui 776 componenti attivi (i cosiddetti *eligible members*) e i restanti 22 in congedo o comunque, per motivi diversi, non abilitati a partecipare alle sedute.

²⁰ Si consideri peraltro che, tendenzialmente, le seconde Camere degli ordinamenti federali, quando assolvono alla funzione di rappresentare gli enti territoriali - proprio in virtù di tale caratteristica - presentano una composizione più contenuta delle assemblee compiutamente politiche. Data la differente *ratio* rappresentativa delle Camere alte, sarebbe preferibile circoscrivere la comparazione a quelle direttamente elettive come suggerito dallo stesso Servizio Studi di Montecitorio, cfr.: Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Riduzione del numero dei parlamentari*, Dossier, 16 ottobre 2018, 19

²¹ Da almeno due decenni il "proporzionale alla tedesca" viene ripetutamente e da più parti - evocato ogni qual volta si discute di riforma elettorale. Sul punto cfr.: V. Tonti, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2007

²² La legge elettorale federale del *Bundestag* (*Bundeswahlgesetz - BWG*) è inquadrabile nella categoria dei sistemi proporzionali a forte correzione maggioritaria. L'elettore tedesco può infatti esprimere due voti con la medesima scheda: con il primo (*Erststimme*) concorrerà all'elezione di quella parte di componenti scelti secondo il meccanismo dei collegi uninominali; col secondo (*Zweitstimme*) la scelta avverrà sulla base del sistema proporzionale delle liste. Il criterio di attribuzione dei seggi prevede che i candidati vincitori con l'uninomiale abbiano la precedenza su quelli selezionati mediante il voto di lista e che risultino comunque eletti. Tale ultima previsione, in particolare, consente il fenomeno dei cosiddetti mandati in eccedenza (*Überhangmandate*). Ciò, unitamente al fatto che per la composizione del *Bundestag* è stabilito solo il numero minimo di membri (598), sta dando luogo ad una proliferazione dei seggi "in soprannumero". La Dieta federale ha infatti contato 622 parlamentari nella XVII legislatura (2009-2013), 631 nella XVIII legislatura (2013-2017) e ben 709 in quella corrente. Una revisione della legge elettorale che riesca a porre un freno a questo fenomeno è da anni oggetto di confronto (infruttuoso) tra le forze politiche tedesche. Per un approfondimento sul sistema elettorale del *Bundestag* cfr.: Camera dei Deputati - Ufficio Legislazione Straniera, *Sistema elettorale, partiti politici e forma di governo in Germania*, Note informative sintetiche, n. 13/2007; Senato della Repubblica - Servizio Studi, *Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, Dossier n. 370, giugno 2012; A. Antonuzzo, E. Caterina, N. Mugelli, D. Sala, *La Germania*, in P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (eds.), *Legislazione elettorale: 5 modelli a confronto*, cit., 23 ss.

Tornando alla riforma costituzionale da ultimo approvata – di cui pur è incontestabile l'apprezzamento da parte del corpo elettorale²³ – non si cada nella tentazione di considerarla una mera operazione algebrica, priva di conseguenze. Le implicazioni di questa riduzione dei seggi di Camera e Senato sono numerose e forse non tutte adeguatamente ponderate. Pur volendo lasciare da parte il tema della legislazione elettorale, questione quantomai complessa oltreché fortemente divisiva, il taglio dei parlamentari produce i suoi effetti in molteplici ambiti. Fra i vari, non si può non far menzione di quello connesso ai quorum e al profilo compositivo delle commissioni, come anche del diverso peso che potrebbero avere i delegati regionali in occasione dell'elezione del Capo dello Stato²⁴. Ritengo infatti che, a prescindere che si condivida o meno l'opportunità e la bontà della riforma, sia un grossolano errore banalizzarne la portata e gli effetti.

La recente revisione costituzionale ha invece lasciato totalmente impregiudicata la natura pienamente paritaria che caratterizza il nostro sistema parlamentare. Proprio il tema del bicameralismo perfetto e della necessità di un suo superamento – da diversi decenni argomento centrale in ogni dibattito in materia di riforme istituzionali – è rimasto del tutto escluso dalla novella costituzionale. L'azione riformatrice, infatti, proprio per il carattere decisamente circoscritto del suo intervento, mal si concilia con l'ambiziosità dei progetti di revisione che, sul punto, si sono prodotti negli ultimi vent'anni. Quanto ora detto, seppur possa apparire un vistoso controsenso, ha tuttavia una propria ragion d'essere. È infatti innegabile che l'odierno legislatore costituzionale abbia preso atto del costante ed inesorabile fallimento che ha accompagnato, sino a ieri, i numerosi tentativi di riforme istituzionali. Ha in tal modo acquisito piena consapevolezza circa l'impossibilità di procedere con revisioni costituzionali di ampio respiro, ripiegando su interventi di ben più piccolo cabotaggio. Tale situazione, a mio avviso, è da ricondurre alla perdurante difficoltà degli attori politici di attuare quella prassi di mediazione tra visioni differenti, elemento imprescindibile di qualsivoglia progetto di riforma delle istituzioni. Non è un caso, infatti, se tanto l'insuccesso del progetto di riforma del centro-destra del 2006, quanto quello della proposta Boschi-Renzi del 2016 hanno

²³ I numeri e l'esito della consultazione referendaria del 20 e 21 settembre sono netti: l'affluenza (pur in assenza di quorum validante) ha superato il 50% degli aventi diritto con una chiara affermazione del "sì" pari al 69,96 % dei voti validi.

²⁴ Riguardo i temi ora brevemente accennati, sono attualmente in discussione alle Camere i seguenti disegni di legge: AC 2329, il cosiddetto Brescellum che vorrebbe istituire un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale e AC 2238 ("legge Fornaro") avente ad oggetto la riduzione del numero dei delegati regionali in veste di elettori presidenziali. Si tenga conto, infine, della Legge 51/2019, approvata contestualmente alla revisione costituzionale. Tale provvedimento, oltre a costituire una sorta di clausola di salvaguardia che consente alla riforma di essere direttamente applicabile, contiene una delega al Governo affinché provveda a ridisegnare le circoscrizioni elettorali.

dimostrato con evidente chiarezza come assai difficilmente la strada delle riforme istituzionali a “colpi di maggioranza” porti risultati apprezzabili. La ragione ultima della lunga collezione di fallimenti dei tentativi di aggiornare la parte II della Costituzione risiede nell’aver smarrito quella attitudine – o meglio, quella disponibilità – al compromesso che assai proficuamente aveva ispirato i costituenti dell’immediato dopoguerra.

3. Le ragioni di una riforma e la ricerca di un nuovo senso al bicameralismo

Vediamo quindi che i temi della “navette” e del “sovraffollamento” delle aule del legislativo sono aspetti che difficilmente potranno costituire (da soli) validi parametri di valutazione ai fini di un’indagine seria ed efficace sulla buona funzionalità del Parlamento. Pertanto, liberato il piano del ragionamento da questi due falsi e fuorvianti problemi, si può finalmente tentare di dar risposta alla domanda sul perché dei tanti sforzi diretti al superamento del bicameralismo perfetto. A fronte di oltre quarant’anni di tentativi sarebbe eccessivamente ingeneroso e riduttivo parlare di mera ostinazione. La verità è che i motivi che hanno indotto – e dovrebbero indurre tutt’oggi – ad una decisa revisione dell’organo legislativo sono molteplici²⁵. Di questi, due s’impongono con maggior forza.

In primo luogo, le stesse ragioni che condussero i costituenti a delineare l’attuale modello parlamentare sono venute meno da diversi decenni. È lo stesso contesto storico-politico-sociale in cui esso ebbe vita ad essere profondamente ed inevitabilmente mutato: non più un mondo diviso in blocchi contrapposti, non più la presenza di partiti ideologici di massa, non più quindi la necessità di una seconda Camera cosiddetta di riflessione che, in quanto sovrapposta alla prima, assolvesse rispetto ad essa ad una funzione di raffreddamento quando non di freno. Quella contrapposizione tra forze progressiste e partiti moderati, così determinante nel delineare la fisionomia del nostro assetto bicamerale, è oggi solo un ricordo del passato, cristallizzato negli scritti di storia costituzionale. A fronte di un quadro politico ben più omogeneo (ma non meno conflittuale) che in passato, un

²⁵ Fino alla fine del secolo scorso l’atipicità del presente assetto bicamerale, nel bene e nel male, ha retto grazie alla compresenza di alcuni fattori determinanti. In primo luogo, leggi elettorali le quali, benché necessariamente diverse – stante la previsione dell’art. 57 Cost. – erano comunque simmetriche e congegnate in maniera tale da riuscire a garantire per lunghi anni risultati omogenei in entrambe le Camere. In secondo luogo, è stata dirimente, fino ai primi anni ’90, la presenza nel nostro Paese di partiti cosiddetti di massa, i quali, fortemente radicati sul territorio e dotati di strutture consolidate, favorirono risultati affini nei due rami del Parlamento. Se da un lato si riuscì così per lungo tempo ad evitare che si verificasse un cortocircuito tra le due assemblee, dall’altro la parità funzionale tra queste contribuì comunque a minare la stabilità degli esecutivi. Su questo argomento cfr.: V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, cit., 29 ss. Vedi anche P. Caretti, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993-2003*, in www.costituzionalismo.it, 1/2004, 1-3

Senato, quale Camera di “decantazione”, ha ormai ben poca ragion d’essere. Anzi, la tendenza ad assimilare i sistemi elettorali delle due assemblee rivela i timori per la possibile compresenza di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. Ciò non esclude tuttavia che questa specifica funzione, che i costituenti intesero assegnare al Senato, possa acquisire una sua diversa e nuova motivazione che tenga conto del contesto attuale. Si rifletta ad esempio sul ruolo che la Camera dei *Lords* sta oggi svolgendo con riferimento alla procedura di uscita del Regno Unito dall’Unione Europea²⁶. Va però considerato come ciò sia possibile anche in virtù del diverso criterio compositivo di questa assemblea. Se poi volessimo volgere lo sguardo anche ad altre esperienze straniere, ci accorgeremmo che tutte le volte che si è in presenza di seconde Camere di riflessione, l’assetto parlamentare è sempre quello del bicameralismo differenziato. Tale asimmetria si profila tanto sul piano strutturale quanto su quello funzionale²⁷.

Al contempo, il mutare dei tempi e l’avvento di un contesto mondiale globalizzato ed informatizzato impongono alla politica una maggior fluidità e rapidità decisionale. Tale istanza, presente per tutti i profili della funzione pubblica, lo è ancor di più lì dove vengono assunte le determinazioni relative all’indirizzo politico generale²⁸. Istituzioni più efficienti sono infatti uno

²⁶ A tal proposito, infatti, si ricorda come la *House of Lords* nel 2017 abbia approvato un emendamento al Brexit bill diretto a tutelare gli interessi dei cittadini europei residenti nel Regno Unito; sempre lo stesso anno la Camera alta di Londra, con un ulteriore emendamento alla stessa legge, ha chiesto che venisse riconosciuto al Parlamento il diritto di voto vincolante sull’accordo definitivo raggiunto dal Governo inglese con l’Unione Europea.

Più ampiamente, sulla nuova posizione della Camera dei *Lords* nel contesto del modello parlamentare britannico, all’indomani dell’*House of Lords Act* del 1999, cfr.: M. Russel, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013

²⁷ Puramente a titolo di esempio, possono citarsi i sistemi parlamentari del Regno Unito, della Spagna e del Belgio. Emblematico è infatti il caso della Camera alta inglese che, essendo di nomina regia, presenta una legittimazione fortemente differenziata rispetto alla Camera dei Comuni. Sempre sotto il profilo compositivo, anche il Senato spagnolo e quello belga si caratterizzano per una marcata diversificazione con le rispettive Camere basse: entrambe le esperienze costituzionali presentano una seconda assemblea tendenzialmente rappresentativa delle differenti realtà locali (le Comunità Autonome nel primo caso e i gruppi linguistici nel secondo). Passando poi al piano della funzione legislativa, se da un lato il modello di Westminster presenta una sostanziale simmetria tra le due Camere, dall’altro, tanto il sistema parlamentare di Madrid quanto quello belga si caratterizzano, di contro, per una spiccata differenziazione. Infine, elemento comune alle tre esperienze parlamentari menzionate è l’esclusione della Camera alta dal rapporto di fiducia con l’esecutivo. Circa i caratteri dei modelli parlamentari di Belgio, Spagna e Regno Unito cfr.: M. Calamo Specchia, *Il Senato in Belgio e Francia*, in S. Bonfiglio (ed.), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un’analisi comparativa*, Padova, 2008, 35-84; A. Elorza, *Spagna, Nazione di nazioni*, in *Mondo Contemporaneo*, Roma, 2010, 137-158; D. Del Ben, R. Scarciglia, *Spagna*, Bologna, 2005; G. Renna, *Regno Unito*, in R. Dickmann, A. Rinella (eds.), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit. 227-267; A. Kelso, *Reforming the House of Lords*, in *Parliamentary Affairs*, n. 59/4, 2006, 563 ss.

²⁸ E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017

strumento imprescindibile per poter rispondere alle sfide poste dal perdurare di una congiuntura economica sfavorevole oltre che dalla necessità di governare processi produttivi e dinamiche sociali non più chiuse solo entro i confini nazionali. Se per un verso abbiamo dati che ci consentono di controbattere alle tesi che individuano nel “ping pong” parlamentare la causa principale di ritardi e lungaggini nel procedimento legislativo, al contempo è tuttavia innegabile che rompere il meccanismo della doppia deliberazione conforme è comunque la strada da intraprendere se si vogliono perseguire gli obiettivi poc’anzi detti. Non è una coincidenza se la maggior parte dei tentativi di riforma del sistema bicamerale ha inteso attribuire alla seconda Camera ruolo e funzioni, in tutto o in parte, diverse. Ancora, non è parimenti un caso se, in qualunque direzione si volga lo sguardo, la pressoché totalità degli organi legislativi bicefali sono contraddistinti da una marcata differenziazione delle due assemblee.

In secondo luogo, si avverte – e non certo da oggi – la necessità di rendere attuali le ragioni giustificatrici di un sistema parlamentare bicamerale. Se da un lato, come abbiamo detto, è venuto meno il senso di una seconda Camera di “decantazione”, dall’altro nel corso del tempo ne sono emersi suoi nuovi possibili significati²⁹. Tra tutti quello su cui si è concentrata maggior attenzione è il tema della rappresentanza degli enti territoriali. La diversificazione del tipo di legittimazione tra i due rami del legislativo – elemento presente nella stragrande maggioranza dei sistemi parlamentari – dovrebbe configurare un efficace modo di rinnovare il senso di un bicameralismo da troppo tempo in cerca di significato. Le diverse proposte di revisione costituzionale che sul punto – dalla metà degli anni ’70 in avanti – si sono succedute, hanno spesso condiviso l’idea di fondo di attribuire, all’interno dell’istituto parlamentare, voce e rappresentanza alla componente regionale. Vari sono stati i criteri con i quali di volta in volta si è tentato di perseguire l’obiettivo: talora, ad esempio, intervenendo sulle modalità di composizione della seconda Camera; in altri casi attraverso una differenziazione del procedimento legislativo; non infrequenti poi le ipotesi in cui i due profili, considerati congiuntamente, venivano variamente combinati. L’attuazione dell’ordinamento regionale nel 1970³⁰ e la riforma del titolo V del 2001³¹ avrebbero infatti richiesto, a coronamento del percorso di regionalizzazione dell’organizzazione statale, la previsione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali più importanti, dando

²⁹ Sulla necessità di dare nuovo senso al bicameralismo e sulle possibili alternative per una nuova concezione di seconda Camera cfr.: M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2014, 1-12; C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in A. Barbera, G. Guzzetta (eds.), *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, 2007, 653-690; A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in www.federalismi.it, 17/2018, 1-12

³⁰ L. 16 maggio 1970 n. 281

³¹ L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3

così nuova linfa e rinnovato senso ad un modello bicamerale oggi inutilmente perfetto³².

Pertanto, alla luce di quanto ora indicato, le principali motivazioni del rincorrersi dei numerosi tentativi di riformare il presente assetto parlamentare sono riconducibili ad un duplice ordine di ragioni: per un verso la presa di coscienza del mutato quadro storico, politico, economico, sociale ed istituzionale in cui il supremo organo si trova oggi ad operare; per altro la volontà di rivitalizzare lo strumento legislativo, diversificandone i meccanismi di rappresentanza in considerazione della fisionomia regionalista nel frattempo assunta dallo Stato. È infatti non immaginabile che quest'ultima non si riverberi sul ruolo e sulle funzioni – *in primis* quella legislativa – delle due assemblee parlamentari³³.

Eppure, nonostante tutte le buone motivazioni ora elencate, il superamento del bicameralismo paritario sembra continuare a palesarsi come un'inafferrabile chimera. Se questo stallo in tema di riforme istituzionali dovesse permanere, se si continuasse a non trovare la forza necessaria per questo passo, non sarebbe forse il caso di compiere una piena assimilazione delle due assemblee legislative, espungendo dalla Costituzione quel primo comma dell'art. 57 che recita «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale» e adottando un'unica legge elettorale per entrambe le Camere? Una sorta di “monocameralismo bicamerale”. In questa stessa ottica andrebbero peraltro letti due disegni di legge costituzionale attualmente all'esame del Parlamento: il primo, il cui *iter* procedurale è iniziato nel gennaio 2019, diretto ad abbassare l'età minima dell'elettorato attivo per il Senato, uniformandolo a quanto già previsto con riferimento alla Camera dei Deputati; il secondo, di recente presentazione, oltre ad intervenire su quel primo comma dell'art. 57 Cost. ora citato, propone che la fiducia all'esecutivo sia votata dal Parlamento in seduta comune³⁴.

³² La dottrina è ampiamente concorde nel ritenere che la più vistosa lacuna della riforma del titolo V sia la mancanza di una nuova «disciplina del Parlamento e, nello specifico, di un Senato che rappresentasse a livello statale le istanze (regionali ed eventualmente anche locali) del sistema delle autonomie territoriali», cfr.: A. Sterpa, *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Rapporto sullo stato di attuazione del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, 6. Dello stesso avviso: R. Bifulco, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. Groppi, M. Olivetti (eds.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 213 ss. Di parere parzialmente contrario: B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 160 ss.; A. D'Atena, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in *Rassegna Parlamentare*, 2/2007, 419-424

³³ Sul punto cfr.: A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, cit., 3 ss.

³⁴ Trattasi rispettivamente dei disegni di legge AC 1511-B e S 1960. Occorre tuttavia precisare che quest'ultimo, se da un lato - assegnando alle Camere riunite il compito di deliberare la fiducia al Governo - sembra muoversi in direzione di una maggior assimilazione delle due assemblee parlamentari, dall'altro propone una decisa differenziazione sul piano della funzione legislativa.

Con riferimento alla questione della diversità dei sistemi elettorali di Camera e Senato e del rischio del possibile formarsi di maggioranze differenti, si ricorda la sentenza

4. 2003-2016: I tre grandi progetti di revisione costituzionale

Dei molteplici propositi di riforma predisposti dal legislatore nel corso degli ultimi due decenni, ve ne sono tre che meritano un'attenzione particolare e di cui ritengo interessante un raffronto anche in chiave comparatistica: il progetto del Governo Berlusconi II, la cosiddetta bozza Violante e la riforma Boschi-Renzi. Rispetto ad altri, tali progetti si sono distinti per più di un profilo. In primo luogo, per il carattere ampio, organico e sistematico del contenuto della proposta³⁵: non si limitavano infatti a novellare questo o quell'istituto ma disegnavano una profonda revisione della parte II della Costituzione. In seconda battuta, tutti e tre i progetti hanno raggiunto un significativo grado di concretezza: in particolare per la bozza Calderoli e la riforma Boschi si arrivò sino al completamento dell'iter camerale previsto dall'art. 138 Cost. Infine, vistoso elemento condiviso dalle predette iniziative legislative – pur con le inevitabili differenziazioni – è stato l'aver individuato nell'assemblea di Palazzo Madama una vera e propria Camera delle Regioni.

Una compiuta analisi dei tre tentativi di riforma del sistema bicamerale non può prescindere da un pur minimo accenno alla fase storico-politica da cui e in cui questi presero le mosse. A tal fine potrebbe essere utile suddividere idealmente i quarant'anni di tentate riforme dell'assetto istituzionale repubblicano in due fasi temporali distinte. La prima, che indicativamente va dalla seconda metà degli anni '70 al 2001, può con buona approssimazione farsi coincidere con la stagione delle cosiddette "commissioni bicamerali". Dato comune di tutte le proposte inquadrabili in questo periodo è l'origine formalmente parlamentare delle diverse iniziative, nonché il principio di ampia condivisione quale presupposto necessario ed irrinunciabile di ogni revisione costituzionale³⁶. La seconda fase invece, che inizia nel 2001 e si protrae sino ad oggi, si caratterizza per il ruolo di protagonista degli esecutivi nella predisposizione dei vari progetti di riforma e per l'ammissione della possibilità di adottarli col consenso delle sole forze di maggioranza. Nel mezzo la revisione del titolo V del 2001, vero spartiacque, netto elemento di cesura del modo di concepire le riforme. Ciò detto, lungi dal voler assolutizzare tale bipartizione, una precisazione sarà però doverosa. Mentre il criterio della fonte propulsiva degli intenti riformatori, quale elemento differenziante i due momenti, sconta anche

35/2017 della Corte Costituzionale. Nel provvedimento la Consulta ha chiaramente affermato che, pur se legittimamente diverse, le leggi elettorali non devono ostacolare «la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».

³⁵ Non si commetta tuttavia l'errore di considerare il concetto di sistematicità anche sinonimo di coerenza. Ad esempio, per quanto ampio ed articolato, il disegno di legge costituzionale del centro-destra peccava, forse più degli altri, proprio di questo carattere.

³⁶ C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti ma meglio di niente*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2006, 92-94

vistose eccezioni³⁷, il venir meno del principio dell'ampia condivisione si presenta come un carattere costante della seconda fase. Fase in cui sono inquadrabili tutti e tre i progetti qui presi in analisi.

Negli anni 2003-2006 il Governo di centro-destra, forte di un'imponente maggioranza parlamentare³⁸, si cimentò nel più ambizioso programma di riforme istituzionali fino ad allora mai osato: la cosiddetta bozza di Lorenzago o bozza Calderoli³⁹. Similmente a quanto accaduto nella precedente legislatura in occasione della riforma del titolo V – come anticipato – i partiti della compagine di governo predisposero il disegno di legge di revisione costituzionale, rinunciando preventivamente al coinvolgimento delle altre forze parlamentari. Il progetto si presentava come una quasi integrale riscrittura della parte II della Costituzione. Degli 84 articoli dedicati alle principali istituzioni repubblicane, ben 53 erano oggetto di revisione o d'inserimento *ex novo*⁴⁰. L'avvento della cosiddetta fase maggioritaria⁴¹ ed il consolidarsi del modello bipolare avevano contribuito a determinare un quadro politico-istituzionale ancor meno compatibile con un assetto bicamerale perfettamente paritario. Tale contesto, unito alla

³⁷ Formalmente di derivazione governativa, il Comitato di studio Speroni fu istituito con D.P.C.M. il 14 luglio 1994. Ad esso venne assegnato il compito di svolgere una funzione consultiva nei confronti dell'esecutivo in materia di riforme istituzionali. Al tempo stesso è innegabile il ruolo concretamente propulsivo che i governi ebbero nella nascita delle Commissioni bicamerali De Mita-Iotti (1992) e D'Alema (1997).

³⁸ Il Governo Berlusconi II è stato infatti - ed è ancora oggi - l'esecutivo più longevo della storia della Repubblica.

³⁹ La prima definizione discende dal nome della località, Lorenzago di Cadore, dove prese vita il primo abbozzo del disegno di riforma. A predisporlo furono quattro esponenti di primo piano dei partiti dell'allora maggioranza di governo: Andrea Pastore (FI), Roberto Calderoli (Lega Nord), Domenico Nania (AN) e Francesco d'Onofrio (UDC). Questi ultimi a loro volta si basarono sul lavoro preparatorio svolto dal Comitato di studio in materia istituzionale, istituito presso il Dipartimento per le riforme istituzionali. Sul punto cfr. C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit.

⁴⁰ Questi i passaggi parlamentari del progetto di revisione costituzionale: 17 ottobre 2003, il Governo deposita al Senato il d.d.l. cost. A.S. 2544; 25 marzo 2004, il Senato approva il testo in prima deliberazione; 15 maggio 2004, la Camera dei Deputati, apportando emendamenti, approva il testo sempre in prima deliberazione; 23 marzo 2005, il Senato approva la riforma in seconda lettura; 20 ottobre 2005, la Camera approva nuovamente il testo in terza lettura; 16 novembre 2005, il Senato delibera il d.d.l. cost. A.S. 2544 in ultima lettura. Non avendo le Camere raggiunto al secondo passaggio parlamentare la maggioranza qualificata prevista dall'art. 138 Cost., il d.d.l. cost. viene sottoposto il 25 e 26 giugno 2006, ai sensi della medesima norma, a referendum confermativo ed in quella sede respinto dal 61% degli elettori.

⁴¹ Tale stagione politico-istituzionale vide la luce a seguito dell'adozione, nella prima metà degli anni '90, di un sistema elettorale per l'appunto (prevalentemente) maggioritario. Il cosiddetto "Mattarellum", ovvero le Leggi 276 e 277 del 1993, prevedevano per l'elezione di Camera e Senato, un sistema maggioritario a turno unico per il 75% dei seggi ed il metodo proporzionale con liste bloccate per il restante 25% della Camera dei Deputati; la quota residua dei seggi di Palazzo Madama era individuata attraverso un meccanismo, detto "scorporo", di recupero dei candidati più votati non eletti.

perdurante aspirazione dei governi di centro-destra dell'epoca a razionalizzare la forma di governo parlamentare in modo da riconoscere un ruolo più incisivo al Presidente del Consiglio, portò alla elaborazione del piano di riforme in questione⁴².

L'esito negativo del referendum ex art. 138 Cost., che nel giugno del 2006 fece naufragare il progetto, non comportò tuttavia una battuta d'arresto per il dibattito sulle riforme istituzionali, sebbene ne segnò certamente un cambio di strategia. La mancanza di una sufficiente condivisione in sede parlamentare e la forte polarizzazione, non solo tra le forze politiche ma nel Paese stesso, indusse la successiva maggioranza di centro-sinistra ad abbandonare la strada delle grandi riforme ed intraprendere un percorso caratterizzato da modifiche più circoscritte e puntuali delle singole norme costituzionali. Non una rivoluzione copernicana dell'ordinamento, dunque, ma un più contenuto aggiornamento della Carta secondo due obiettivi principali: rafforzamento dell'esecutivo e superamento del bicameralismo paritario ed indifferenziato. Altro elemento distintivo della proposta targata centro-sinistra, rispetto al progetto di Lorenzago, è rintracciabile nella circostanza che la sede parlamentare – con maggior precisione la I Commissione Affari costituzionali della Camera – tornò ad essere il luogo di redazione del disegno di legge costituzionale: prende forma la bozza Violante⁴³.

La riforma Boschi-Renzi⁴⁴ si colloca invece in una cornice politico-istituzionale totalmente diversa rispetto a quella dei due precedenti progetti.

⁴² Il disegno di legge in questione suscitò opinioni assai contrastanti in dottrina. Tra gli altri, in favore della riforma: P. Calderisi, F. Cintoli, G. Pitruzzella (eds.), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004; di segno opposto: P. Caretti, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2004, 778 ss.; F. Merloni, *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 4/2005, 470 e ss.

⁴³ Il d.d.l. costituzionale d'iniziativa parlamentare, inizialmente indicato con A.C. 553 ed intitolato «Modifiche alla Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo dei giovani» fu presentato alla Camera l'8 maggio 2006 dall'on. Arturo Scotto. Successivamente, modificato ed unificato con altri testi in I Commissione Affari costituzionali, prese il nome di «Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica» ed indicato con la sigla A.C. 553-A. Approvato dalla Commissione, fu presentato alla Presidenza della Camera il 17 ottobre 2007. L'interruzione anticipata dalla legislatura nel gennaio 2008 impedì che la discussione dell'aula andasse oltre i primi tre articoli.

⁴⁴ A seguire i passaggi parlamentari di quella che sarebbe dovuta divenire la L. Cost. n. 1/2016:

L'8 aprile 2014 il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ed il Ministro per i Rapporti col Parlamento on. Maria Elena Boschi, con un'iniziativa governativa, comunicarono alla Presidenza di Palazzo Madama il d.d.l. costituzionale, protocollato A.S. 1429: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione». Il

Ciò peraltro non potrebbe essere diversamente se si considera anche solo il dato temporale: tra i primi due – sostanzialmente coevi – ed il terzo intercorrono dieci anni politicamente molto intensi e segnati dall'implosione del bipolarismo, da un repentino *turn-over* della classe politica, nonché dal susseguirsi di numerosi fragili governi sostenuti da coalizioni fortemente eterogenee e dunque scarsamente coese. Similmente al tentativo del centro-destra del 2006, anche la proposta Boschi-Renzi era contenuta in un atto d'iniziativa dell'esecutivo, a sua volta fondato su un precedente accordo politico con il principale partito di opposizione, che tuttavia in un secondo momento si sfilò⁴⁵. Ancora una volta il progetto di riforma avrebbe potuto contare sul sostegno delle sole forze della maggioranza proponente. Ciò ebbe quale conseguenza che in sede di conferma referendaria – del tutto specularmente a quanto accaduto per le riforme istituzionali nel 2006 – il dibattito ed il voto popolare faticassero ad entrare nel merito della proposta, in quanto contaminati da valutazioni politico-ideologiche contingenti, non necessariamente connesse al *tema decidendum*.

Tracciato un quadro di massima del clima in cui questi tre tentativi di revisione del bicameralismo presero avvio, è possibile passare all'esame del contenuto delle singole proposte. A tal fine si procederà istituto per istituto, analizzando come essi siano stati considerati nei diversi progetti di legge e quindi operando i dovuti raffronti anche in un'ottica di diritto comparato. È da premettersi peraltro che, come in precedenza accennato, i d.d.l. in questione avevano un contenuto ben più esteso della sola riforma dell'assetto bicamerale, giungendo a toccare altri istituti ed organi di rilevanza costituzionale. Tuttavia, data la specificità del tema d'indagine, l'attenzione sarà incentrata sull'argomento che più ci interessa, ovvero il superamento del bicameralismo perfetto e paritario, toccando solo in via indiretta gli altri aspetti. Sotto questo profilo si evidenzia da subito come lo spirito comune alle tre proposte fu la volontà – o meglio l'ambizione – di rompere con il presente modello bicamerale, attraverso la differenziazione del titolo di legittimazione delle due assemblee, delle modalità compositive, del loro contributo alla funzione legislativa e al rapporto di fiducia con l'esecutivo.

testo fu approvato in prima deliberazione l'8 agosto 2014; trasmesso alla Camera dei Deputati (A.C. 2613) e da questa deliberato con emendamenti il 10 marzo 2015; il Senato approva il testo emendato dalla Camera in data 13 ottobre 2015; Montecitorio riapprova il d.d.l. l'11 gennaio 2016. Ai sensi dell'art. 138 Cost. le seconde deliberazioni si tennero in Senato il 20 gennaio 2016 e alla Camera il 12 aprile dello stesso anno. Il testo, poi sottoposto a referendum confermativo, fu in questa sede bocciato con il 59,12% dei voti contrari il 4 dicembre 2016.

⁴⁵ Si fa qui riferimento al "patto del Nazareno", l'accordo politico siglato il 18 gennaio da Matteo Renzi, allora Segretario del Partito Democratico e Silvio Berlusconi, Presidente di Forza Italia. L'intesa venne meno nel febbraio dell'anno successivo per il contrasto fra le due forze politiche intervenute in occasione dell'elezione del Capo dello Stato. La rottura dell'accordo aprì la strada all'elaborazione di un esteso programma di riforme istituzionali sostenuto, ancora una volta, dai soli partiti di maggioranza.

5. Profili strutturali delle nuove Camere

Il progetto di riforme istituzionali predisposto dal Governo Berlusconi negli anni 2003-2006 s'incentrava su due capisaldi fondamentali. Per un verso l'introduzione di una sorta di premierato, da attuarsi attraverso il rafforzamento dei poteri e delle prerogative del Presidente del Consiglio nonché prevedendone la designazione popolare diretta. Dall'altro una più incisiva regionalizzazione dell'ordinamento da ottenersi mediante un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, una diversificazione dell'*iter* legislativo e la trasformazione del Senato in organo di raccordo tra centro e periferia.

Un primo profilo di carattere strutturale preso in considerazione dalla bozza Calderoli – nonché, come si vedrà, anche dagli altri due tentativi di riforma – fu quello relativo al numero dei parlamentari, prevedendone una non indifferente diminuzione in entrambi i consessi assembleari: 518 deputati e 252 senatori. L'aula di Montecitorio, differentemente dall'odierna configurazione, avrebbe cessato di essere organo interamente elettivo in quanto si introduceva la figura dei deputati di diritto (i Presidenti della Repubblica emeriti) ed a vita. In sostanza il contenuto dell'attuale art. 59 della Costituzione sarebbe stato riferito alla Camera e non più al Senato. Inoltre, dando definitiva soluzione alle questioni interpretative relative al suddetto articolo, veniva fissato a tre il numero complessivo dei membri designati per nomina presidenziale⁴⁶.

Il testo ispirato dall'on. Violante sostanzialmente si allineava al progetto del centro-destra per quanto riguarda il numero dei componenti dell'aula di Montecitorio (512) mentre diminuiva in misura consistente quello del Senato (meno di 200) che, nell'ambito di un articolato sistema di elezione indiretta, non era fissato in misura predeterminata. Si stabiliva infatti che per ciascuna Regione il numero dei senatori, non più espressione diretta del corpo elettorale, fosse connesso alla capacità demografica della stessa. Intatta rimaneva la norma relativa ai senatori a vita e di diritto.

La riduzione del numero dei parlamentari delineata dalla riforma Boschi-Renzi, lasciando invariata la composizione della Camera dei Deputati, concentrava i suoi effetti unicamente in capo al Senato. Qui si operava un drastico taglio: dai 315 attuali si sarebbe passati a 95 membri eletti. Permaneva la figura dei senatori di diritto mentre s'introduceva il mandato a tempo, sette anni non rinnovabile, per quelli di nomina presidenziale. Anche in questa ipotesi di seconda Camera, come meglio sarà chiaro in seguito, si sarebbe ricorso ad un meccanismo di elezione di secondo grado per la designazione dei senatori elettivi.

In tutte e tre le proposte l'aspetto relativo al numero dei parlamentari era considerato non in via principale ma solo incidentalmente. La questione,

⁴⁶ Sui criteri compositivi delle assemblee parlamentari nella bozza Calderoli si veda: B. Pezzini, S. Troilo, *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 2006

infatti, diversamente dalla novella costituzionale oggetto della recente consultazione referendaria, non era avvertita come prioritaria. Nondimeno il tema veniva comunque affrontato, senza però darvi alcuna connotazione puramente ideologica o di principio, ma in chiave funzionale al progetto di riforma complessivamente considerato⁴⁷. Se peraltro, come già in parte prima accennato, si tenta sul punto un approccio comparativo, si noterà come di massima il numero dei componenti del legislativo sia pienamente in linea con molte altre significative esperienze straniere, tanto sul piano del rapporto eletti/abitanti, quanto in termini assoluti. Come ora constatato, la proposta del Governo Renzi si discostava dalle due precedenti per quanto attiene al numero dei senatori eletti, portandoli a 95⁴⁸. A ben vedere però anche tale operazione era del tutto coerente con la previsione di una Camera alta quale organo rappresentativo degli enti territoriali. Infatti, nel momento in cui – come l'esperienza del *Bundesrat* tedesco o del Senato americano dimostrano chiaramente – la seconda assemblea assolve alla funzione di dar voce agli enti periferici, viene meno la necessità di una relazione diretta tra numero degli eletti e popolazione nazionale. Non a caso, infatti, una composizione numericamente contenuta delle Camere alte può essere dato frequente anche in Paesi con popolazione elevata, cosa che non deve sorprendere se si considera che ad essere rappresentate sono le entità territoriali e non direttamente i cittadini. Si tenga presente che – come già anticipato e come meglio sarà precisato a breve – il disegno di legge Boschi, al pari degli altri due in esame⁴⁹, sebbene lontano dal delineare un ordinamento federale, era pur sempre orientato in direzione di un più forte regionalismo.

A titolo di esempio, rimanendo ai casi citati, nella Camera alta tedesca siedono solo 69 membri a fronte di una cittadinanza di oltre ottanta milioni di individui, mentre il Senato di Washington conta 100 componenti per quasi 330 milioni di abitanti. Ma qui, come abbiamo detto, il principio rappresentativo preso in considerazione è connesso alle unità territoriali e non alla popolazione nazionale. Tali esempi sono poi emblematici dei due differenti criteri con cui “pesare” la rappresentanza dei soggetti che costituiscono l'ordinamento federale/regionale nell'assemblea ad essi destinata. Il sistema degli Stati Uniti d'America prevede un meccanismo del tutto paritario, secondo il quale, a prescindere dalla popolosità dei singoli

⁴⁷ È tuttavia vero che nella rubrica del disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi si faceva espresso riferimento al «contenimento dei costi delle istituzioni», argomentazione considerata prioritaria dai promotori della revisione costituzionale di ultima approvazione.

⁴⁸ Sul punto, ovvero il numero dei componenti del Senato, il progetto di riforma del 2016 delineava il taglio più drastico di quanto mai tentato in precedenza.

⁴⁹ Al riguardo si osservi che il progetto di legge del centro-destra, così come il d.d.l. del 2016 ed a differenza della bozza Violante, metteva mano all'art. 117 Cost., riorganizzando il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Stati, ciascuno di essi è rappresentato da due senatori⁵⁰; differente il caso della Camera alta tedesca (o di quella austriaca) dove viene invece in rilievo anche il dato demografico dei *Länder*.

I tre tentativi di riforma del bicameralismo qui considerati hanno ritenuto preferibile adottare quest'ultimo metodo in quanto ritenuto maggiormente idoneo ad integrare il criterio della rappresentanza democratica con quello della rappresentanza regionale/federale.

6. Verso un Senato regionale

Il secondo profilo strutturale dei modelli parlamentari presi in considerazione dai progetti di riforma concerne le modalità di selezione non tanto dei componenti della Camera dei Deputati – dove l'intervento riguardò solo i limiti di età per l'elettorato passivo – quanto dell'assemblea di Palazzo Madama. La prima, difatti, avrebbe continuato ad essere oggetto di elezione diretta da parte dei cittadini con le seguenti precisazioni: il d.d.l. del 2006 riduceva a 18 anni l'età minima per esservi eletti mentre la proposta Renzi e la bozza Violante non prevedevano variazioni sul punto, mantenendola al compimento del venticinquesimo anno d'età.

Il meccanismo di designazione dei membri del Senato era invece sottoposto a profonde modifiche, finanche all'eliminazione dell'elezione diretta per due delle tre proposte normative.

La riforma predisposta dal Governo Berlusconi se, come si è visto, non introduceva grossi sconvolgimenti circa la struttura e le funzioni della Camera bassa, riservava al Senato un trattamento assai differente. Per quest'ultimo si profilava una trasformazione ben più radicale che avrebbe condotto, senza mezze misure, al superamento del bicameralismo perfetto. Le modifiche avevano inizio sin dal *nomen*: al Senato della Repubblica veniva aggiunta la qualificazione "federale", proprio ad evidenziare il ruolo che l'organo avrebbe dovuto svolgere nel più ampio contesto della riforma complessiva⁵¹. La natura federale della Camera alta veniva in primo luogo affermata – negli intenti dei redattori – attraverso una nuova disciplina degli artt. 57 e 58 della Costituzione. Se da un canto lo strumento del suffragio universale e diretto rimaneva il mezzo per eleggere i membri del Senato, dall'altro tale elezione sarebbe dovuta avvenire contestualmente a quella dei Consigli regionali e delle due Province autonome. Quali ulteriori requisiti,

⁵⁰ Della consistenza demografica di ciascun Stato dell'Unione si tiene invece conto nella determinazione del numero dei membri della Camera dei Rappresentanti ad essi spettanti.

⁵¹ In quegli anni, tuttavia, non furono poche le voci contrarie all'idea di una Camera delle autonomie locali, fondando le proprie ragioni sul potenziamento del ruolo e delle funzioni della Conferenza Stato-Regioni-autonomie territoriali. Sul punto vedi: R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2006, 903-954; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006

finalizzati a rafforzare il carattere territoriale della rappresentanza, vi erano il ricoprire o l'aver ricoperto cariche elettive nella Regione o l'esservi residente nel giorno dell'indizione delle consultazioni elettorali⁵². È tuttavia facilmente intuibile come questi fossero strumenti assai deboli che con scarsa probabilità avrebbero assicurato un effettivo legame tra eletti ed enti territoriali. È peraltro fatto noto che, tra i caratteri distintivi degli ordinamenti federali, sia non infrequente la presenza di un'assemblea rappresentativa delle unità federate. Al tempo stesso, tuttavia, pur a dispetto del nome attribuitogli, il Senato del d.d.l. in questione difficilmente sarebbe riuscito ad assolvere tale compito. La contestualità tra elezioni locali e senatoriali nonché gli altri requisiti ora indicati verosimilmente sono del tutto inadeguati a conseguire l'obiettivo dichiarato. Essi tutt'al più potranno – con una buona dose di ottimismo – consentire una più stretta relazione fra senatori ed elettorati locali ma non certo con gli enti politici dello stesso territorio. Il permanere, infatti, di un meccanismo elettorale di primo grado faceva sì che l'assemblea di Palazzo Madama mantenesse la natura di Camera prettamente politica, ancora fortemente legata alle dinamiche partitiche nazionali⁵³. Carattere quest'ultimo che risultava tuttavia poco coerente con l'esclusione della stessa dal rapporto fiduciario col Governo. Il vero (e forse unico) aspetto realmente innovativo di tale criterio selettivo dei componenti della seconda Camera risiedeva nel fatto che essa cessava di avere una durata predeterminata per trasformarsi in organo permanente, destinato a rinnovarsi parzialmente in concomitanza delle elezioni dei Consigli regionali.

Il Senato federale sarebbe poi stato integrato da due rappresentanti locali per ciascuna Regione. Questi, eletti all'inizio delle legislature regionali, rispettivamente uno dal Consiglio regionale ed uno dal Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.) interno alle Regioni, avevano diritto di partecipare ai lavori del Senato ma non anche quello di voto. Per quanto riguarda i

⁵² Una lettura critica di tale metodo compositivo del Senato e al tempo stesso una proposta di riforma alternativa sono contenute in: S. Bonfiglio, *Dal bicameralismo perfetto al Bicameralismo "virtuale": profili comparativi e ipotesi di riforma della seconda Camera*, in *Astrid Rassegna*, 10/2005. L'autore, peraltro, suggerendo la figura dei senatori-delegati delle autonomie locali, profila per essi l'introduzione del vincolo di mandato. Sempre Bonfiglio, in un lavoro collettaneo di qualche anno più tardi, prova a rispondere ad alcune domande, cfr.: S. Bonfiglio, *Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle Autonomie territoriali?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (eds.), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, 2008, 1-26

⁵³ Autorevoli commentatori hanno rilevato la contraddittorietà tra mantenimento dell'elezione diretta per il Senato e differenziazione funzionale delle due assemblee. Sul punto è di grande interesse il contributo dell'ex Presidente della Corte Costituzionale V. Onida in occasione dei lavori della Commissione per le riforme costituzionali della XVII legislatura: Presidenza del Consiglio dei Ministri (ed.), *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, p. 122; altresì G. Ferrara, *La democrazia dimezzata*, in *Il Manifesto*, Roma, 2 aprile 2014; M. Villone, *Un Senato tutto sbagliato*, in www.costituzionalismo.it, 7 giugno 2014

rappresentanti dei C.A.L. poi, la scelta doveva ricadere tra i Sindaci ed i Presidenti delle Province o delle Città metropolitane della Regione di appartenenza. Anche in questo caso l'integrazione prevista dalla novella costituzionale con scarsa probabilità avrebbe garantito un'efficace rappresentanza degli interessi regionali, vuoi perché numericamente ininfluyente, vuoi per l'assenza del più incisivo tra i poteri, ovvero il diritto di voto.

Alla luce di quanto fin qui esposto, vi è una palese contraddizione fra le intenzioni dichiarate della riforma, ovvero realizzare un ordinamento federale, e quanto concretamente disposto nel disegno di legge costituzionale. La ragione è l'assenza, nonostante la denominazione ufficiale, di una assemblea concretamente rappresentativa delle articolazioni territoriali, proprio uno dei caratteri distintivi della forma di Stato federale. È pur vero che esistono esperienze federali, come quella canadese⁵⁴, che non presentano una seconda Camera dei territori, ma nondimeno questo rimane un fattore altamente indicativo del grado di federalizzazione di un Paese. Sotto il profilo strutturale, una certa somiglianza è forse ravvisabile col *Senado* spagnolo di cui condivide la composizione mista: in parte a elezione diretta ed in parte indiretta. Non è un caso che anche questa assemblea è ben lontana dal garantire effettività alla rappresentanza delle autonomie locali. Infatti, nell'ambito del percorso autonomistico avviato sin dai primi anni della Spagna post-franchista, non si è ancora avuta quella riforma della Camera alta che le consentirebbe di perdere la fisionomia di Camera di riflessione ed acquisire la natura di assemblea delle Regioni⁵⁵.

L'approccio della bozza Violante riguardo i criteri compositivi del Senato fu completamente differente rispetto al programma di riforme del centro-destra. Veniva difatti abbandonato, per la prima volta, il metodo del suffragio

⁵⁴ La configurazione della seconda Camera del Canada è del tutto particolare. Il Senato della Regina si presenta come un'assemblea di nomina interamente governativa. La designazione avviene infatti ad opera del Governatore generale, su indicazione vincolante del Primo Ministro. Pertanto, la qualificazione «rappresentanti delle Province», contenuta nell'art. 22 del *Constitution Act*, ha natura puramente formale. Tant'è che il procedimento di nomina dei componenti di questa assemblea non prevede alcun coinvolgimento degli enti territoriali della Federazione. La carica senatoriale, quantunque potenzialmente lunga non è però vitalizia: la durata del mandato termina col compimento del settantacinquesimo anno d'età. Proprio la lunghezza della carica contribuisce a far sì che la Camera alta non si configuri come una *longa manus* dell'esecutivo. Peraltro, sebbene i senatori siano sostanzialmente nominati dal Governo e gravitino pertanto nell'area della maggioranza, nella prassi la seconda Camera canadese ha spesso assunto posizioni contrastanti con l'indirizzo politico dell'esecutivo. Cfr.: Servizio Studi della Camera dei Deputati (ed.), *Il processo decisionale dei Parlamenti bicamerali – Schede*, presentate in occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei Paesi del G8 (Tokyo – Hiroshima, 1-2 settembre 2008)

⁵⁵ Si consideri poi che il regionalismo spagnolo è caratterizzato da un certo grado di squilibrio tra le c.d. nazionalità storiche e le altre regioni. Cfr. A. Elorza, *Spagna, Nazione di nazioni*, cit., oppure V. A. Sanjurjo Rivo, *Diritto costituzionale e storia del diritto: il Senato nel processo costituente spagnolo ed in quello italiano*, in *Politica del diritto*, 2/2004, 327 ss.

universale e diretto. In sua sostituzione si optava per un'elezione di secondo grado ad opera degli organi assembleari regionali⁵⁶. Dei 190 membri complessivamente previsti per l'aula di Palazzo Madama, 130 venivano indicati dai Consigli regionali al proprio interno, mentre i restanti 52 componenti erano scelti dai C.A.L. tra i consiglieri provinciali e comunali della medesima Regione. Vediamo dunque che, seppur in numero non prevalente, la presenza di rappresentanti degli enti locali minori può indurre a parlare più correttamente di Camera delle Autonomie che non delle Regioni *tout-court*. Peraltro, il coinvolgimento dei C.A.L. nel processo di selezione dei componenti del Senato aveva il pregio di valorizzare efficacemente il ruolo di questi soggetti introdotti dalla riforma del titolo V del 2001. Quanto al numero dei seggi (di entrambe le categorie senatoriali) attribuiti a ciascuna Regione, questo era determinato in base alla entità demografica dei singoli territori⁵⁷.

Anche il progetto di riforma del 2016 adottava lo strumento dell'elezione di secondo grado per l'individuazione dei componenti del Senato. Senato che si ambiva a trasformare in un'assemblea rappresentativa del pluralismo istituzionale. La designazione sarebbe avvenuta ad opera dei Consigli regionali secondo le modalità così indicate nello stesso testo legislativo: «i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori»⁵⁸. La precisazione del metodo proporzionale fa ben intendere che nelle delegazioni regionali avrebbero dovuto esser rappresentate anche le opposizioni presenti nei consessi consiliari della Regione⁵⁹.

Alla base della previsione di un meccanismo di elezione indiretta, contenuta nelle proposte di revisione costituzionale tanto del 2007 quanto del 2016, vi è la medesima condivisibile riflessione: questo strumento consente una connessione più intensa ed efficace tra istituzioni territoriali e

⁵⁶ P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in *Le Regioni*, 5/2007, 657-661; A. D'Atena, *Finalmente un Senato "federale"*, in www.issirfa.cnr.it, gennaio 2008; M. Luciani, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in www.astrid-online.it, 18 ottobre 2007

⁵⁷ La disciplina relativa alla nuova struttura del Senato fu indubbiamente la parte del progetto di riforma Violante che più delle altre incontrò il favore della dottrina maggioritaria. In tal senso vedi: R. Bin, *La leale collaborazione tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2-4/2007, 393-398; P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, cit., 660; A. D'Atena, *Un Senato Federale. A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2008, 243; C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., 673

⁵⁸ Art. 2 del progetto di legge costituzionale che avrebbe così modificato l'art. 57 Cost.

⁵⁹ La novella costituzionale lasciava ampio margine alla legge ordinaria in relazione alla disciplina concreta sulle modalità di elezione dei senatori, limitandosi a prevedere unicamente il principio di proporzionalità. Sul punto cfr.: N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federlismi.it, 4/2016

componenti della Camera alta che non la semplice contestualità tra elezioni politiche ed amministrative-regionali⁶⁰. A variare è proprio il titolo di legittimazione: in un caso derivato direttamente dal corpo elettorale, nell'altro proveniente dalle istituzioni politiche locali e quindi solo in via mediata dal corpo elettorale (dei territori). L'opzione fra un sistema o l'altro impone di far chiarezza su ciò che si intende perseguire: se l'obiettivo è una Camera regionale (o federale) rappresentativa degli enti territoriali, la scelta più indicata non può che essere quella di demandare la selezione dei componenti agli enti stessi⁶¹.

Del pari è innegabile come, sotto il profilo strutturale, tanto il modello senatoriale suggerito dalla bozza Violante quanto quello indicato dalla proposta Boschi siano fortemente debitori dell'esperienza parlamentare austriaca, ritenuta tra le più adatte ad assicurare effettività alla rappresentanza degli interessi locali⁶² ed a favorire un proficuo coordinamento tra legislazione regionale e nazionale. Sono infatti presenti in essi alcuni caratteri propri del *Bundesrat* di Vienna, fra cui, *in primis*, l'elezione dei membri da parte delle assemblee legislative – Diete nell'ordinamento austriaco, Consigli regionali in quello italiano – delle singole entità territoriali. Il modello del Consiglio federale tedesco, quantunque costituisca un esempio validissimo di "Camera degli Stati", è stato invece considerato difficilmente attuabile in quanto troppo distante dal tipo di Senato direttamente elettivo che si intendeva abbandonare. Questo presenta infatti alcuni istituti quali il vincolo di mandato, il voto per delegazione nonché la scelta diretta dei membri della Camera federale da parte degli esecutivi delle entità federate, molto lontani dalla nostra tradizione costituzionale e pertanto considerati di difficile assimilazione⁶³. In particolare, il meccanismo del voto per delegazione, assorbendo ed

⁶⁰ A. Anzon Demming, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss.

⁶¹ Ciò non toglie che esistano modelli di seconda Camera di diretta derivazione popolare pur in un contesto federale. L'esempio più eclatante è ovviamente quello del Senato degli Stati Uniti d'America.

⁶² Come si avrà modo di approfondire più avanti, degna di nota è anche l'opinione di chi ritiene che, al contrario, il modello di rappresentanza degli enti locali della Camera alta austriaca non sia del tutto efficace, vedi L. Violini, *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1/2014, 14-21; P. Macchia, *Il sistema federale austriaco*, in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (eds.), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, 13-19

⁶³ Il libero mandato, indubbiamente caratteristica irrinunciabile della rappresentanza politica, è ritenuto meno idoneo a dare effettività a quella territoriale. Affinché quest'ultima sia concretamente efficace, è necessario garantire la rispondenza tra l'operato dei rappresentanti e le istanze degli enti locali cui essi appartengono. Non sono infatti poche, né di scarsa rilevanza, le opinioni non contrarie alla soppressione del divieto di mandato imperativo, cfr.: B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 8; F. Lanchester, *Un progetto squilibrato*, in www.federalismi.it, 8/2014, 3 ss.; S. Bonfiglio, *Dal bicameralismo perfetto al Bicameralismo "virtuale": profili comparativi e ipotesi di riforma della seconda Camera*, cit.; P. Caretti, *Venti domande su Regioni e riforme elettorali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 101-107

annullando il principio del libero mandato, comporta un vincolo di unanimità che obbliga tutti i componenti della rappresentanza del singolo *Land* a votare in modo univoco. A ragion di ciò, tutti i voti spettanti a ciascuno Stato-Regione sono espressi anche da un solo delegato e quella che viene manifestata è la volontà di quell'entità territoriale e non dei singoli componenti dell'organo assembleare. È di tutta evidenza che, in sede di approvazione di riforma costituzionale, con poca probabilità tale istituto sarebbe stato “digeribile” per un Parlamento cui già si chiedeva molto. Un'altra considerazione sul diverso grado di prossimità tra il riformando Senato e le seconde Camere di Austria e Germania riguarda il ruolo degli enti territoriali circa l'individuazione dei componenti: nel sistema parlamentare austriaco, come abbiamo detto, sono gli organi legislativi dei singoli *Länder* a provvedere alla loro elezione mentre per il *Bundesrat* di Berlino essi vengono nominati direttamente dai governi degli Stati-Regione.

7. Il rapporto di fiducia con il Governo: la fine del “caso italiano”

Come abbiamo ampiamente argomentato, la differenziazione tra i due rami del Parlamento sarebbe dovuta passare attraverso un'incisiva mutazione del Senato finalizzata a convertirlo nella sede primaria in cui dar voce alle istanze delle autonomie locali. Al fine di evitare che la rappresentanza di questi interessi corresse il rischio di essere assorbita – e verosimilmente vanificata – nella dimensione nazionale, veniva previsto che la seconda Camera fosse estromessa dal circuito fiduciario⁶⁴. Ciò è presente in tutti e tre i disegni di legge costituzionale oggetto del nostro confronto, pur con un importante distinguo. Il piano di riforme istituzionali tentato dal Governo Berlusconi nel 2006 prevedeva, a differenza degli altri due, il meccanismo della cd. sfiducia costruttiva. L'istituto, presente in diversi ordinamenti tra cui Germania, Belgio, Polonia e Spagna, consiste nell'impossibilità per il Parlamento di sfiduciare l'esecutivo in carica se al contempo non concede la fiducia ad un nuovo Governo⁶⁵. Si tratta chiaramente di un espediente destinato a rafforzare la posizione degli esecutivi di fronte alle aule parlamentari attraverso una razionalizzazione del rapporto tra i due organi. Più precisamente, si prevedevano le seguenti tre ipotesi. In primo luogo – analogamente a quanto accade nel Regno Unito – veniva riconosciuta direttamente al Capo del governo la possibilità di chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati. L'indizione di

⁶⁴ A rafforzare quanto ora detto si aggiunge l'ovvia considerazione - quantomeno per i progetti Violante e Boschi - che il Senato avrebbe cessato di essere direttamente espresso dal voto popolare.

⁶⁵ P. Caretti, M. Morisi (eds.), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, op. cit.; F. Marcelli (ed.), *Le Camere alte. Aspetti del bicameralismo nei Paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti d'America*, in *Quaderni di documentazione*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma, 1997; F. Marcelli, R. Tutinelli (eds.), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier 54, Ufficio ricerche sulla legislazione comparata – Servizio Studi del Senato della Repubblica, Roma, settembre 2013

nuove elezioni sarebbe stata in questo caso atto dovuto da parte del Presidente della Repubblica a meno che, entro dieci giorni, non fosse intervenuta una mozione del Parlamento che dichiarasse la volontà di proseguire con l'attuazione del programma di governo e che indicasse un nuovo Primo ministro. La seconda possibilità consisteva nella mozione di sfiducia costruttiva vera e propria, ovvero un'iniziativa di origine parlamentare con la quale si decretava la fine di un esecutivo ed al contempo la nascita di un altro. Particolarmente significativo era che, in entrambe le soluzioni, la novella costituzionale prevedesse che a votare i nuovi governi dovessero essere le medesime maggioranze che avevano sostenuto quelli dimissionari o dimissionati. L'intento risiedeva palesemente nella volontà di combattere quel fenomeno del "ribaltonismo"⁶⁶ che tanto aveva nuociuto alle esperienze di governo (non solo) di centro-destra in quegli anni. La terza strada prevista era la mozione di sfiducia *tout-court*. Quest'ultima avrebbe condotto obbligatoriamente alla fine della legislatura se non fosse intervenuta, sempre nel termine di dieci giorni, l'espressa volontà del Parlamento di proseguire con un nuovo esecutivo, di cui aveva l'onere di indicarne il Presidente del Consiglio. Tale tentativo di razionalizzare il rapporto tra Governo e Parlamento, pur nell'apprezzabile intento di voler combattere la pratica trasformista, pativa tuttavia il limite di voler disciplinare una materia che è e rimane eminentemente "politica" e tradizionalmente rimessa alla prassi e alle convenzioni parlamentari. Una normazione rigidamente puntuale in quest'ambito rischierebbe di ingessarlo, facendogli perdere quella necessaria fluidità che ne consente l'adattabilità al mutare dei contesti politico-istituzionali.

La concentrazione della relazione di fiducia con l'esecutivo in capo ad una sola Camera è oltretutto in linea con la quasi totalità degli ordinamenti che si avvalgono di un assetto assembleare bicamerale. È estremamente difficile, infatti, poter trovare un'architettura costituzionale per la quale la vita del Governo dipenda dalla fiducia di entrambe le aule del legislativo. Ne costituiscono rarissimi esempi la Costituzione rumena del 2001⁶⁷ e la Carta fondamentale dei Paesi Bassi⁶⁸. Possiamo quindi concludere che, anche nelle

⁶⁶ Un neologismo, un nuovo modo per definire una prassi parlamentare antichissima, ovvero il trasformismo o transfughismo. L'invenzione del termine si deve con buona probabilità a Giovanni Sartori (1924 – 2017) – politologo, peraltro, assai fecondo proprio in materia di neologismi – che l'impiegò la prima volta in un suo articolo sulla prima pagina del *Corriere della sera* del 1° giugno 1996: G. Sartori, *Senza zoppicare*, in *Corriere della sera*, 1 giugno 1996

⁶⁷ Occorre tuttavia precisare che il testo in questione, oltre a delineare una forma di governo semipresidenziale, è stato oggetto nel 2003 di una incisiva revisione che ha introdotto una differenziazione delle funzioni (legislative) tra le due Camere.

⁶⁸ Formalmente anche la Costituzione dei Paesi Bassi afferma una relazione di fiducia del governo con ambedue le aule parlamentari. La realtà è però fortemente modellata dalla prassi e dalle convenzioni costituzionali: se da un canto entrambe le assemblee possono formalmente negare la fiducia all'esecutivo od approvare una mozione di sfiducia, dall'altro si registra come nella pratica la Camera alta si sia limitata - peraltro in assai pochi casi - a sfiduciare singoli componenti del governo. Cfr.: F. Marcelli, R.

rarissime esperienze costituzionali dove il rapporto di dipendenza politica con l'esecutivo coinvolga tutti e due i rami del Parlamento, sono sempre presenti correttivi, norme, istituti, convenzioni o prassi che non consentono di individuare un bicameralismo perfetto e paritario del pari di quello italiano.

8. La funzione legislativa

Senza dubbio uno degli aspetti su cui le tre ipotesi di riforma sono intervenute più radicalmente è quello relativo alla funzione legislativa, funzione primaria di ogni istituto parlamentare. Diciamo subito che l'elemento comune alle diverse proposte è la differenziazione del procedimento diretto alla produzione di norme giuridiche. Ciò avrebbe determinato una moltiplicazione delle classi di leggi dipendente dalla natura e dell'intensità dell'intervento della seconda Camera nell'iter formativo.

8.1. Bozza Calderoli

Il legislatore costituzionale del 2003-2006, nell'intento di spezzare il dogma del bicameralismo perfetto⁶⁹, operò sotto questo specifico aspetto funzionale una frammentazione del procedimento legislativo, fondandolo su una tripartizione delle fonti. Poneva infatti una distinzione tra leggi a prevalenza della Camera dei Deputati, leggi a prevalenza del Senato federale e leggi bicamerali. Tale ripartizione della funzione normativa – delineata dal combinato disposto degli artt. 70 e 117 Cost., come novellati dal progetto di legge costituzionale – si combinava con la nuova veste che veniva ad assumere l'aula di Palazzo Madama. La prima categoria di provvedimenti

Tutinelli (eds.), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, cit., 191 ss. Gli stessi autori rilevano anche come il modello parlamentare del Regno Unito presenti talune peculiarità sotto il profilo del rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo. Se da un lato, infatti, solo la Camera dei Comuni vota la fiducia al governo di nuova nomina, allo stesso tempo la *House of Lords* non è del tutto estranea al suddetto rapporto. Si prevede ad esempio che quest'ultima possa essere chiamata dal governo a pronunciarsi sulla questione di fiducia (cd. *matter of confidence*). Negli ultimi decenni quanto ora affermato si è verificato unicamente in un caso (1993), nel quale una mozione di sfiducia, presentata dall'opposizione, venne in quella sede respinta. Sul tema dei rapporti tra governo della Corona e assemblee parlamentari nel Regno Unito vedi F.F. Pagano, *Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della "royal prerogative"*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2019, 126 ss.

⁶⁹ Il progetto di riforma in questione suscitò in dottrina opinioni assai contrastanti. In favore cfr.: P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (eds.), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, cit. Per una valutazione sommariamente positiva, che quantunque rilevava ampi margini di perfettibilità, cfr.: C. Fusaro, *La riforma costituzionale: piena di difetti ma meglio di niente*, cit. Di segno opposto: P. Caretti, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del titolo V della Costituzione*, cit.; F. Merloni, *Il paradosso italiano: federalismo ostentato e centralismo rafforzato*, cit.

coincideva infatti con quella che – ancora oggi – ben può essere definita la potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre la seconda ricomprendeva le materie facenti capo alla potestà concorrente tra Stato e Regioni individuata dall'odierno terzo comma dell'art. 117 Cost. Peraltro, proprio questo aspetto, alla luce dell'aumento esponenziale dei casi di conflittualità tra Stato e Regioni seguito alla riforma del titolo V⁷⁰, avrebbe potuto rivelarsi come uno dei punti più critici del progetto. L'ultima classe di provvedimenti, individuata secondo un principio di tassatività, riguardava le cosiddette "materie di sistema" tra cui va ricordata quella elettorale ed ovviamente i provvedimenti di rango costituzionale. Ne consegue che l'esercizio collettivo in via paritaria della funzione normativa sarebbe residuo solo per ambiti di particolare rilievo⁷¹.

Per ciò che attiene alle prime due categorie di provvedimenti, si potrebbe correttamente utilizzare la definizione "leggi preminentemente monocamerali" in quanto il potere d'intervento dell'altro ramo del Parlamento nell'*iter legis* era sì fortemente limitato, ma non del tutto escluso. Come infatti accennato, l'intento era quello di delineare due distinti ambiti di competenza in cui la novella costituzionale attribuiva una posizione di prevalenza all'una o all'altra assemblea, sia sotto il profilo dell'iniziativa legislativa che della deliberazione definitiva. Trattandosi tuttavia, come si è detto, di prevalenza ma non di esclusività, era fatta salva per l'altra Camera la facoltà di proporre emendamenti entro il termine di 30 giorni. Emendamenti che comunque non avrebbero avuto carattere vincolante per l'assemblea originariamente competente. Più in dettaglio, la nuova formulazione dell'art. 70 Cost. stabiliva che i disegni di legge, una volta approvati dalla Camera assegnataria, venissero trasmessi all'altro ramo del Parlamento; in questa sede, qualora entro dieci giorni dalla ricezione almeno due quinti dell'assemblea ricevente ne avesse fatto richiesta, veniva riconosciuta a quest'ultima la possibilità di deliberare emendamenti. Le modifiche così approvate potevano però essere agevolmente respinte dalla prima Camera, essendo sufficiente la maggioranza semplice dei votanti. I termini erano ridotti della metà nell'*iter* di conversione dei decreti-legge.

La procedura ora descritta avrebbe dovuto essere applicabile – specularmente – ad ambedue le assemblee parlamentari, seppur con taluni accorgimenti previsti per il Senato federale⁷². La bozza Calderoli stabiliva

⁷⁰ L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3

⁷¹ Per un confronto in chiave comparativa dei provvedimenti legislativi "necessariamente" bicamerali vedi: R. Tutinelli (ed.), *Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato*, Servizio Studi del Senato, Nota breve n. 17, dicembre 2013

⁷² È stato autorevolmente rilevato come la riforma Calderoli, quantunque riuscisse ad andare oltre il bicameralismo paritario, verosimilmente non sarebbe stata in grado di razionalizzare in misura efficace le dinamiche legislative. Correva infatti il rischio di produrre – in ragione della parcellizzazione delle fonti – un forte numero di conflitti tra i due rami del Parlamento. Cfr.: M. Della Torre, *Del c.d. Senato federale e della disfunzione legislativa nelle modificazioni costituzionali*, in B. Pezzini, S. Troilo (eds), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, cit., 21 ss.

infatti che, ai fini della validità delle deliberazioni di quest'ultimo, era richiesta la presenza (si badi bene solo la presenza e non anche il voto favorevole) di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni. La *ratio* di tale ulteriore requisito è ancora una volta facilmente afferrabile se si considera il ruolo di Camera delle Regioni che s'intendeva conferire a questo ramo del Parlamento. Ben più incisiva sulla capacità legiferante della seconda Camera era la previsione di quello che la relazione introduttiva al disegno di legge in analisi definiva «un importante correttivo al procedimento legislativo a prevalenza del Senato federale». Qualora infatti il Governo ritenesse che un disegno di legge in discussione presso il Senato federale fosse essenziale per l'attuazione del proprio programma, poteva chiedere che il Capo dello Stato autorizzasse il Presidente del Consiglio a proporre – o meglio ad imporre – a questa assemblea propri emendamenti ed esporne le motivazioni. Qualora Palazzo Madama non si fosse attenuto entro 30 giorni alle indicazioni dell'esecutivo, il disegno di legge sarebbe stato trasmesso alla Camera dei Deputati che avrebbe dovuto pronunciarsi a maggioranza assoluta sulle modifiche proposte dal Governo.

Sebbene il succitato testo parlasse di «procedura finalizzata, in alcune ipotesi particolari, a riequilibrare le competenze delle due Camere», è del tutto palese come tale avocazione di competenza ledesse in modo incisivo l'autonomia legislativa della Camera alta, determinando una supremazia dell'esecutivo esercitata per il tramite della Camera dei Deputati. A ben vedere però, tale istituto era pienamente coerente (nonché spiegabile) con quello che può esser validamente considerato il perno della riforma targata centro-destra: l'introduzione del “premierato forte”. All'opposto, sarà arduo rintracciare analogo coerenza nella previsione al contempo di una Camera politica – sia sotto il profilo strutturale che funzionale – e della sua esclusione dal circolo fiduciario. A tal proposito sono illuminanti le parole di Salvatore Bonfiglio che correttamente osservò come a prevalere fu la tesi di un «Senato più come luogo di mera concertazione che di reale rappresentanza territoriale».⁷³

Un sì fatto disegno costituzionale finiva inevitabilmente per allontanarsi dai più rilevanti modelli di Camere federali pur prese in considerazione dagli stessi estensori della riforma, configurando ancora una volta un istituto ibrido e del tutto *sui generis*⁷⁴. La stessa tripartizione delle fonti legislative appena descritta trovava scarsi riscontri sul piano comparatistico. Ciò non tanto per le leggi bicamerali (frequenti) o a prevalenza della Camera dei Deputati (ancor più diffuse), quanto per quell'insolita categoria di provvedimenti per la cui approvazione era prescritto un ruolo preminente del Senato.

⁷³ S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006, 62 ss.

⁷⁴ Si fa qui riferimento, in primo luogo, al *Bundesrat* tedesco ed al Senato degli Stati Uniti d'America. Sul punto cfr. G. Ferrara, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del Governo Berlusconi*, in www.costituzionalismo.it, 2/2003

8.2. *Bozza Violante*

L'aspetto funzionale-legislativo veniva preso in considerazione, innovandolo significativamente, anche dal progetto di revisione costituzionale del 2007-2008, ai più noto come bozza Violante. In tal caso l'obiettivo di superare, sotto questo profilo, il presente meccanismo bicamerale veniva perseguito individuando nel Senato il luogo dove concentrare le questioni derivanti dalla coesistenza dei diversi livelli di governo (Unione Europea, Stato, Regioni e gli altri enti locali). È in considerazione di questa prospettiva che deve esser letto il modo – del tutto inedito – di articolare la competenza legislativa fra le due assemblee parlamentari.

Per una prima classe di materie, tassativamente indicate e che potremmo definire “necessariamente bicamerali”, veniva mantenuto il requisito dell'approvazione – *in idem textus* – da parte di entrambi i rami del Parlamento. Tale previsione avrebbe consentito di preservare una compiuta simmetria tra le due aule nell'adozione di leggi direttamente incidenti sull'assetto costituzionale, sui rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali, nonché sulle regole del gioco democratico. Rimanevano infatti ascritte a questa categoria di materie le leggi costituzionali (o di revisione), le leggi recanti norme di organizzazione degli enti periferici, le leggi inerenti alle Autorità garanti o di vigilanza ed infine la disciplina elettorale.

Veniva poi individuato un secondo blocco di materie, le cosiddette “leggi eventualmente bicamerali”⁷⁵, contraddistinte dalla prevalenza, alternativamente, della Camera dei Deputati o del Senato, lì dove il termine “prevalenza” era da intendersi unicamente come diritto alla prima lettura. Nell'ambito di questa classe di norme poi, a seconda della Camera cui competeva la “primazia”, si dovevano distinguere due sub-procedimenti. Nell'ipotesi di prevalenza della Camera dei Deputati si registrava sostanzialmente una competenza legislativa esclusiva di questa assemblea a fronte di una partecipazione del Senato solo eventuale e comunque scarsamente determinante. Difatti si riservava a Palazzo Madama – per mezzo dell'istituto detto del “richiamo” – la facoltà di pronunciarsi su un disegno di legge, già deliberato dall'aula di Montecitorio, qualora lo richiedessero 1/5 dei senatori ed entro un limite temporale di 30 giorni dalla trasmissione del testo. La Camera dei Deputati poi, pronunciandosi in via definitiva, poteva far salva o respingere l'eventuale attività emendativa del Senato. Vale poi la pena sottolineare come le materie ascrivibili al criterio di prevalenza della Camera bassa fossero le uniche individuate in via residuale. Sempre all'interno della più ampia categoria delle leggi eventualmente bicamerali, il procedimento legislativo, nelle materie che più da vicino toccavano gli interessi degli enti decentrati, attribuiva al Senato la

⁷⁵ Altresì definite «leggi a competenza generale monocamerale», cfr. C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit.

competenza in prima deliberazione, lasciando l'approvazione definitiva alla Camera dei Deputati. A quest'ultima si demandava infatti la facoltà di emendare il testo a maggioranza assoluta dei propri componenti. Si deve segnalare inoltre come, sotto tale profilo, il testo della bozza Violante attribuisse ai Presidenti delle due aule parlamentari un potere non indifferente ovvero quello d'individuare – d'intesa fra loro – i disegni di legge d'approvare col procedimento ora descritto. Un'analoga riserva di "competenza di prima lettura" a favore del Senato è presente anche nell'ordinamento parlamentare francese. Qui, per effetto di una novella costituzionale del 2003⁷⁶, si dispone che i disegni di legge in materia di organizzazione delle collettività territoriali e quelli inerenti questioni di rappresentatività dei francesi residenti all'estero ricevano la prima lettura presso l'assemblea del *Palais de Luxembourg*. È ravvisabile quindi un certo parallelismo tra la categoria delle leggi "eventualmente bicamerali" a prevalenza del Senato individuate dal progetto del 2007 e quanto disposto dal nuovo comma dell'art. 39 della Costituzione francese di cui da ultimo detto.

Volendo tracciare un quadro riepilogativo della funzione legislativa come delineata nel tentativo di riforma Violante, possiamo affermare quanto segue. I due organi assembleari conservavano una posizione di perfetta parità unicamente per l'approvazione di leggi inerenti ai principi fondamentali dell'ordinamento. Nelle materie afferenti agli interessi degli enti territoriali la capacità d'intervento del Senato, pur inizialmente competente, veniva considerevolmente ridimensionata, potendo la Camera bassa vanificarla in sede di approvazione definitiva. Infine, nella rimanente attività legislativa, si registrava un'ancor più preponderante competenza monocamerale in favore dell'aula di Montecitorio. Tale depotenziamento del Senato sul piano legislativo era tuttavia in linea con l'esclusione dello stesso dal rapporto di fiducia col Governo e dunque col venir meno del suo ruolo di Camera politica *tout-court*. Si voleva infatti evitare che l'esecutivo, non dovendo più godere della fiducia di Palazzo Madama, avesse in esso un ostacolo all'attuazione del programma di governo.

L'impostazione ora descritta trovava peraltro – e trova tuttora – confortanti riscontri sul piano delle esperienze straniere. È infatti assai comune la bipartizione delle fonti normative nelle categorie di leggi obbligatoriamente bicamerali e leggi sostanzialmente monocamerali, nonché la previsione di una netta prevalenza della Camera bassa nell'ambito del

⁷⁶ Legge costituzionale n. 276/2003. Tra gli obiettivi di questa riforma, diretta a rafforzare l'organizzazione decentrata della Repubblica francese, vi era proprio la volontà di riconoscere al Senato un ruolo più incisivo per ciò che concerne la gestione delle collettività locali, in virtù della sua approfondita conoscenza della materia. Cfr. P. Piciacchia, *Decentramento francese ad una svolta? La riforma costituzionale su "L'organisation décentralisée de la République" tra vecchie e nuove tendenze*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, 3/2003, 37-72; M.E. Pinna, *Il Senato francese nel parlamentarismo contemporaneo*, in www.federalismi.it, 10/2007; M. Calamo Specchia, *Il Senato in Belgio e Francia*, cit.

procedimento legislativo relativo a quest'ultima classe di provvedimenti. Gli esempi forniti dai modelli parlamentari di Germania, Austria, Spagna, Belgio e Francia sono solo quelli geograficamente più vicini.

8.3. *Riforma Boschi-Renzi*

Come sappiamo, l'ampio programma di riforme istituzionali predisposto dall'esecutivo Renzi si proponeva, tra i suoi primari obiettivi, il superamento del bicameralismo perfetto. Il progetto era infatti quello di costruire un nuovo assetto parlamentare nel quale solo l'assemblea di Montecitorio esercitasse pienamente la funzione legislativa. Nella sua nuova veste di Camera rappresentativa degli interessi territoriali, il Senato avrebbe concorso all'esercizio di tale prerogativa limitatamente ai provvedimenti in tema di rapporti tra Stato e soggetti locali, di attuazione delle politiche europee, di tutela delle minoranze linguistiche, nonché per la materia elettorale e quella costituzionale. Come la stessa relazione di maggioranza sottolineava, il mantenimento della funzione di legislatore costituzionale (condivisa con l'altro ramo del Parlamento) è elemento comune anche ad altre assemblee ad elezione indiretta⁷⁷, quali il Senato francese ed il Consiglio federale tedesco. Difatti, pur in presenza di un bicameralismo non più paritario – anzi proprio in virtù di questo – si voleva preservare in capo a Palazzo Madama un ruolo di garanzia ed equilibrio nell'ambito del più generale quadro istituzionale che si andava delineando.

A prescindere da ogni giudizio qualitativo, è innegabile che proprio il profilo della funzione legislativa è uno degli aspetti su cui si avverte con maggior forza la portata innovativa del tentativo di riforma costituzionale posto in essere tra il 2013 ed il 2016. Ne è peraltro plastica dimostrazione il novellato art. 70 della Carta⁷⁸.

⁷⁷ R. Tutinelli (ed.), *Le leggi bicamerali nei Paesi a bicameralismo differenziato*, cit.

⁷⁸ Da sintetica disposizione di nove parole si sarebbe trasformata in una ben più articolata norma di nove commi. Proprio tale aspetto è stato oggetto di critiche assai dure e forse una maggior linearità del modo di ripartire la funzione legislativa fra le due assemblee sarebbe stata indubbiamente preferibile. Ciò detto, si dovrà pur sempre ricordare che il testo della riforma Renzi aveva natura compromissoria e scontava la necessità di combinare le istanze delle diverse forze politiche facenti capo alla maggioranza. Su tale questione cfr.: R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 1-21; E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, 203 ss.; S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in www.federalismi.it, 8/2014; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 1-14. In modo particolare si sottolinea, a proposito del procedimento legislativo, come «il progetto appare in netto contrasto con quel fine di semplificazione che con questa riforma si dichiarava di voler perseguire. La moltiplicazione delle procedure di approvazione delle leggi bicamerali e monocamerali [...] rischia seriamente di dare adito ad una elevata conflittualità intercamerale», così E. Cheli, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2015, 1-14; R. Dickmann, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in www.federalismi.it,

Come accennato, il nuovo Senato avrebbe dovuto limitarsi a concorrere all'attività normativa svolta in via prevalente dalla Camera dei Deputati e non più condividere simmetricamente con essa l'esercizio di tale funzione. A seconda poi delle materie, il potere d'intervento della Camera alta sarebbe stato più o meno determinante fino ad essere, in taluni casi, del tutto escluso. Tale articolazione variabile del ruolo del Senato nell'attività di produzione normativa avrebbe condotto, ancora una volta, alla frammentazione dell'*iter legis* e conseguentemente alla formazione di plurime classi di norme di fonte parlamentare: leggi bicamerali, leggi eventualmente bicamerali e leggi monocamerali⁷⁹. Proprio con riferimento a queste ultime, il progetto Boschi-Renzi – innovando rispetto ai due precedenti tentativi di riforma esaminati – prevedeva l'inedita categoria delle leggi cd. perfettamente monocamerali, per l'approvazione delle quali era inibita ogni possibilità d'intervento all'assemblea di Palazzo Madama. In alcune materie infatti – quali la deliberazione dello stato di guerra, l'emanazione dei provvedimenti d'indulto e amnistia, nonché le leggi di ratifica dei trattati internazionali – il disegno di legge costituzionale riservava alla Camera dei Deputati potestà legiferante esclusiva. Con tutta evidenza si trattava di ambiti alquanto circoscritti in cui assai difficilmente avrebbero potuto venire in rilievo eventuali interessi delle istituzioni locali di cui, si ricorda, sarebbe stato portatore il nuovo Senato.

Ben più numerose, ancorché tassativamente elencate, le materie in cui la potestà legislativa delle due assemblee sarebbe rimasta invariata e pertanto perfettamente simmetrica. Veniva conservata infatti una piena competenza funzionale della seconda Camera per l'approvazione dei seguenti atti normativi: i provvedimenti di rango costituzionale, le leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche, le norme in materia referendaria, le leggi concernenti l'ordinamento e le elezioni dei Comuni e delle Città metropolitane, le leggi recanti norme generali della partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea, i provvedimenti di ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, la legge elettorale per il Senato (nonché la relativa disciplina dei casi di incompatibilità e ineleggibilità), numerosi altri provvedimenti in tema di enti territoriali e di rapporti tra essi e lo Stato. Inversamente a quanto commentato a proposito delle leggi perfettamente monocamerali, veniva qui delineato un ampio catalogo di materie – sebbene puntualmente individuato – per le quali l'interesse, più o meno diretto, delle realtà territoriali era facilmente intuibile. Se per la categoria di atti parlamentari da ultimo descritta il procedimento legislativo non sarebbe stato oggetto di grossi stravolgimenti, considerazioni di segno opposto

4/2016; M. Olivetti, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, in F.S. Marini, G. Scaccia (eds.), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 67-94

⁷⁹ Cfr.: G. Piccirilli, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, in *Questione giustizia*, 2/2016

andranno fatte per le cosiddette “leggi a bicameralismo imperfetto”. In riferimento a questa famiglia di provvedimenti, infatti, gli estensori della riforma costituzionale avevano indicato un *iter* procedurale ben più articolato, caratterizzato da una diversa interrelazione tra le due aule parlamentari. Per tale ambito la nuova disciplina dettata dall’art. 70 Cost. disponeva che i disegni di legge, una volta approvati dalla Camera dei Deputati, prima della promulgazione venissero trasmessi al Senato; quest’ultimo, se entro dieci giorni (dalla ricezione) ne avesse fatto richiesta almeno un terzo dei componenti, aveva la facoltà di discuterli. Qualora la Camera alta avesse deciso di esercitare positivamente tale prerogativa, avrebbe avuto trenta giorni per deliberare proprie proposte emendative. Proposte sulle quali Montecitorio si sarebbe poi pronunciato in via definitiva a maggioranza semplice. Alla luce di quanto ora detto, risulta chiaro che il Senato sarebbe stato titolare – per questa famiglia di provvedimenti – di un potere di veto meramente sospensivo. Una più incisiva capacità d’intervento gli era invece riconosciuta nel caso in cui la materia oggetto del disegno di legge fosse ricompresa tra quelle indicate dal riformando art. 117 c. 4. Cost. Si disponeva infatti per tali ipotesi, da un lato l’automaticità dell’esame da parte del Senato, senza dunque necessità del richiamo, dall’altro – ed è questo aspetto assai significativo – il vincolo per la Camera dei Deputati, che intendesse respingere le pronunce emendative di Palazzo Madama deliberate a maggioranza assoluta (dei componenti), di esprimersi con il medesimo quorum. La novella costituzionale poc’anzi citata introduceva la cd. clausola di supremazia a favore dello Stato con la quale si consentiva a quest’ultimo di superare il riparto della competenza legislativa delineato nei precedenti commi dell’art. 117 Cost. Poiché l’attivazione di tale istituto avrebbe verosimilmente comportato una compressione della potestà normativa regionale⁸⁰, si voleva compensare a ciò assicurando un maggior coinvolgimento dell’organo rappresentativo delle entità territoriali, il Senato. Tuttavia, poco coerentemente con l’intento dichiarato di rafforzare – nell’ambito della procedura legislativa da ultimo esaminata – la posizione della Camera alta, era la contrazione in dieci giorni dei tempi per l’esame senatoriale.

La differenziazione dell’*iter* legislativo poneva, per tutti e tre i tentativi di riforma, il problema d’individuare in quale categoria procedurale collocare le norme in materia finanziaria e su tutte quella politicamente più rilevante ovvero la legge di bilancio (oggi legge di stabilità)⁸¹. Tanto per il

⁸⁰ Enzo Cheli rileva come, tra gli aspetti criticabili della riforma Boschi, vi sia una certa ambiguità nel delineare il nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. In particolare, «se lo spostamento di pesi a favore del potere centrale che il progetto persegue risponde indubbiamente all’esigenza di correggere la riforma del 2001 [...] le modalità con cui questa correzione viene operata suscitano molti dubbi» cfr. E. Cheli, *La riforma costituzionale all’esame del Senato*, cit., 3

⁸¹ In un suo contributo del 2008 Luciano Violante sottolinea come la situazione di mancata revisione delle procedure legislative di bilancio induca i governi «all’aggiramento delle procedure parlamentari e alla utilizzazione in via ordinaria di

progetto del centro-destra quanto per la bozza Violante, il provvedimento in questione sarebbe stato annoverato nelle leggi cd. eventualmente bicamerali a prevalenza della Camera dei Deputati. Ciò avrebbe comportato la prima lettura presso questa assemblea e un potere di richiamo solo eventuale esercitabile dal Senato. Nel disegno di legge costituzionale del 2016 invece, ferma restando l'approvazione iniziale da parte di Montecitorio, la trasmissione all'altro ramo del Parlamento avrebbe operato automaticamente. In tutte e tre le ipotesi il potere di licenziare il testo in via definitiva – dunque la paternità di esso – sarebbe appartenuto alla Camera bassa, in linea con la quasi totalità degli ordinamenti parlamentari contemporanei⁸².

Sulla scorta di quanto sin qui detto emerge un quadro alquanto variopinto degli interventi che i tre grandi tentativi di riforma hanno ipotizzato in riferimento alla funzione legislativa. Alcuni significativi punti fermi sono tuttavia ben rintracciabili. Elementi comuni a tutte le proposte furono, *in primis*, una frammentazione del procedimento normativo connessa ad un riparto di competenze *ratione materiae*; si consideri poi che, nell'ambito della suddetta articolazione, veniva conservato in favore delle materie cosiddette “di sistema” l'attuale *iter* bicamerale paritario. In secondo luogo, altro aspetto sempre presente fu l'ampio ricorso all'istituto del richiamo. Per quanto concerne il peso del Senato nel nuovo assetto istituzionale, questo era oggetto di differenti visioni: indubbiamente più incisivo nel disegno di legge del centro-destra – dove, peraltro, si manteneva la diretta derivazione dal corpo elettorale – rispetto a quanto previsto dai successivi progetti Violante e Boschi.

9. Commissioni bicamerali e strumenti di risoluzione dei conflitti

La diversificazione dell'*iter legis* impone alcune ulteriori riflessioni. La rottura dell'unità nella procedura di approvazione della legge ordinaria, il diverso grado di coinvolgimento in essa delle due aule parlamentari, nonché l'impiego del criterio della competenza per materia per demarcare le diverse sfere d'intervento avrebbero accentuato considerevolmente il rischio di contrasti tra i due rami del legislativo. Gli strumenti prescelti per fronteggiare tali eventualità non furono però all'altezza del coraggio profuso in altre parti dei progetti di riforma. Nessuno dei tre disegni di legge adottava infatti il modello – assai largamente praticato in altri ordinamenti, come quello statunitense, tedesco o francese – di una commissione

strumenti eccezionali» (maxiemendamenti e voti di fiducia) vedi L. Violante, *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, cit., 1

⁸² Partendo dall'antico brocardo inglese del “*no taxation without representation*”, tale competenza (esclusiva o prevalente) della Camera direttamente elettiva e comunque deputata a rappresentare la nazione nel suo complesso è da molti secoli una costante del parlamentarismo.

bicamerale paritetica a ciò deputata⁸³. La bozza Violante, come in precedenza affermato, si limitava ad assegnare ad un'intesa tra i Presidenti d'aula la funzione di individuare in via preventiva i disegni di legge per cui si riservava al Senato il diritto alla prima lettura. Più articolato – e teoricamente più incisivo – il rimedio ipotizzato dal tentativo riformista del Governo Berlusconi. In tal caso la potestà risolutiva di eventuali conflitti tra le due Camere era sì attribuita sempre ad un accordo dei relativi Presidenti ma *ex post*, con decisione non assoggettabile ad alcuna forma di sindacato. Agli stessi si conferiva altresì il potere di demandare la questione ad un comitato paritetico composto da quattro deputati ed egual numero di senatori. Anche per tale evenienza si prevedeva l'inappellabilità della decisione. Il progetto Boschi-Renzi, con una soluzione alquanto minimale, tornava ad individuare nell'intesa presidenziale lo strumento risolutivo dei conflitti insorti tra le due assemblee legislative⁸⁴. Come l'aumento della conflittualità tra Stato e Regioni – conseguente alla riforma del titolo V - dimostra con evidenza, la ripartizione delle competenze legislative – o meglio la prospettiva di una diversificazione funzionale tra Camera e Senato sul punto – dovrebbe indurre ad agire preventivamente per scongiurare tale pericolo.

Più puntualmente, nell'esperienze straniere le commissioni di conciliazione prevalentemente sono istituite lì dove sono previste fattispecie procedurali ove occorra l'assenso di entrambe le aule parlamentari, dunque per superare possibili *impasse* nell'approvazione di un disegno di legge. Non obbligatoriamente, come l'esempio tedesco insegna⁸⁵, deve

⁸³ Cfr.: R. Tutinelli (ed.), *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali*, in *nota breve*, Servizio Studi del Senato, Dossier, 18/2013, dicembre 2013. Si segnala poi che anche l'ordinamento costituzionale del Regno Unito prevede in astratto la possibilità di convocare una commissione conciliativa. L'istituto è però da tempo desueto. Cfr.: J. McKay, C.V. Johnson, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford, 2010, 461

⁸⁴ Si pone poi il problema se l'insindacabilità dell'intesa presidenziale valga anche ad escludere la competenza della Corte Costituzionale sul vaglio delle possibili violazioni (da parte dei Presidenti d'aula) delle disposizioni ex art. 70 Cost. sul procedimento legislativo. Nega tale competenza M. Manetti, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015; in senso contrario E. Cheli, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2014; U. De Siervo, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015

⁸⁵ Si fa qui riferimento al *Vermittlungsausschuss*, la Commissione di mediazione prevista dall'art. 77 della *Grundgesetz* (GG). L'intervento di questa può essere invocato nell'ipotesi di perdurante contrasto tra le due assemblee, tanto per l'approvazione delle leggi cd. a consenso necessario (*Zustimmungsgesetze*), quanto per le cd. leggi semplici (*Einspruchsgesetze*). Cfr.: V. Baldini, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittlungsausschuss*, Napoli, 2001, 54 ss. Anche la Costituzione francese presenta interessanti rimedi diretti a risolvere possibili conflitti tra le due Camere (art. 45, 2 Cost.). Il modello adottato è, ancora una volta, quello della commissione mista paritetica la quale, costituita *ad hoc*, può essere convocata dal Governo o dai due Presidenti d'aula congiuntamente. La sua principale funzione è quella di elaborare un testo su cui possa convergere l'assenso di entrambi i rami del Parlamento. Qualora peraltro non si riesca a conseguire tale obiettivo, la Costituzione

trattarsi di leggi “necessariamente bicamerali”, essendo possibile invocare l’azione conciliativa della commissione anche in presenza di procedure legislative che attribuiscono una posizione di prevalenza ad una delle Camere. In questo caso il ruolo dell’organo di raccordo tra le due assemblee non è tanto quello di evitare il rischio di estenuanti *navette* ma di agevolare la condivisione su di un testo su cui la Camera bassa avrebbe comunque l’ultima parola.

Nel caso italiano, qualora il superamento del bicameralismo fosse divenuto realtà, la previsione di un organo di conciliazione fra le due assemblee parlamentari avrebbe potuto assolvere al compito di sciogliere possibili conflitti di competenza tra le due Camere⁸⁶. Ciò sarebbe ancor più auspicabile se si considerano i potenziali effetti dirompenti di un elemento che sarebbe stato per il nostro ordinamento costituzionale di assoluta novità: la differenziazione del procedimento legislativo. D’altronde, come abbiamo in precedenza constatato, non sono certo il meccanismo della *navette* né il principio della doppia deliberazione conforme gli aspetti più critici del bicameralismo di casa nostra⁸⁷.

10. L’elezione del Capo dello Stato

I diversi disegni di legge costituzionale in analisi non intendevano modificare la forma di governo parlamentare ma miravano ad una razionalizzazione di alcuni suoi aspetti. Anche il progetto del centro-destra, che proponeva alcuni importanti correttivi diretti a rafforzare la posizione dell’esecutivo rispetto agli altri poteri costituzionali⁸⁸, rimaneva saldamente ancorato al modello parlamentare. Coerentemente con tale impostazione i tre disegni di legge mantenevano in capo alle assemblee legislative la funzione di eleggere il Presidente della Repubblica, apportandovi modifiche di scarso rilievo.

riserva all’esecutivo la facoltà di affidare all’Assemblea Nazionale l’ultima parola sul testo in discussione (art. 45, 4 Cost. fr).

⁸⁶ Sulla prevedibile necessità di organi parlamentari di conciliazione in caso di superamento del bicameralismo indifferenziato vedi: L. Bartolucci, *Il “destino” degli organi bicamerali alla luce del superamento del bicameralismo paritario*, in www.forumcostituzionale.it, 3 novembre 2016; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: aspetti problematici*, cit.

⁸⁷ Occorre segnalare tuttavia che alcune proposte in tal senso sono state da tempo presentate – e una pende tuttora – innanzi alle nostre Camere: d.d.l. cost. A.S. 2600 nella XVII legislatura e d.d.l. cost. A.S. 213 nella XVIII legislatura, entrambi a firma del sen. Gaetano Quagliariello. I due progetti mirano all’introduzione di una commissione conciliativa bicamerale (composta di 30 senatori e 30 deputati) che si attiverebbe automaticamente qualora la Camera che esamina per seconda il disegno di legge approvi un testo diverso da quanto approvato in sede di prima deliberazione da parte dell’altra assemblea.

⁸⁸ In particolar modo la figura del Presidente del Consiglio nell’ambito stesso dell’organo collegiale da esso presieduto.

La bozza Calderoli individuava, quale collegio elettorale del Capo dello Stato, la nuova Assemblea della Repubblica in luogo del Parlamento in seduta comune. Quest'organo sarebbe stato così costituito: oltre ai componenti delle due Camere, i Presidenti delle Giunte regionali e delle due Province autonome, un numero di delegati eletti dai Consigli regionali (provinciali per quanto riguarda il Trentino e l'Alto-Adige) parzialmente proporzionale alla consistenza demografica territoriale; veniva altresì preservato il criterio diretto ad assicurare la rappresentanza delle minoranze⁸⁹. Ancor più circoscritti, sotto tale profilo, gli interventi riformatori tentati dalle maggioranze di centro-sinistra nel 2008 e nel 2016. In considerazione, infatti, della nuova veste del Senato quale Camera delle Regioni, essendone i componenti già diretta espressione delle assemblee legislative territoriali, si ritenne opportuno abrogare il secondo comma dell'art. 83 Cost.⁹⁰

Si comprende facilmente come il criterio seguito fosse in ogni caso quello di conservare la natura mista dell'organo chiamato a scegliere la più alta carica dello Stato. Anzi, il nuovo volto della Camera alta ne semplificava l'individuazione. Lì dove si rinunciava al suffragio diretto per il Senato e si optava per la sua derivazione immediata dagli enti territoriali, veniva meno la necessità dei delegati regionali. Quindi, che fosse ancora il Parlamento in seduta comune o l'Assemblea della Repubblica ipotizzata dai costituenti di Lorenzago, si trattava pur sempre di un collegio elettorale composito, in cui far confluire tanto la rappresentanza della collettività nazionale quanto delle singole Regioni⁹¹.

Alcune interessanti somiglianze sono peraltro ravvisabili tra le soluzioni ora prospettate e quanto previsto dalla Legge fondamentale tedesca a proposito dell'elezione del Presidente federale. Qui l'alta funzione elettiva è assegnata ad un apposito collegio, l'Assemblea federale, composta dai componenti del *Bundestag* e da un egual numero di delegati eletti proporzionalmente dalle assemblee legislative dei 16 *Länder*⁹². Si sottolinea peraltro come la derivazione parlamentare dei delegati – nonché lo scrutinio

⁸⁹ Cfr. S. Bonfiglio, *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2004, 120-123. Lo stesso autore, inoltre, considerando le novità introdotte con la riscrittura del titolo V del 2001, suggerì nei medesimi anni una possibile revisione delle modalità di elezione del Capo dello Stato, cfr.: S. Bonfiglio, *Elezioni presidenziali e composizione del Senato: ipotesi di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2004, 120-122

⁹⁰ «All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato».

⁹¹ Annotazioni critiche sulle modifiche alle modalità per l'elezione del Presidente della Repubblica in: M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del titolo V nel disegno di legge costituzionale 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in www.amministrazioneincammino.it, 11 maggio 2014; E. Bindi, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3/2014

⁹² Art. 54 della Legge fondamentale tedesca (GG)

segreto previsto per questa elezione - siano strumenti diretti a rappresentare, nel suddetto organo elettorale, le popolazioni e non gli esecutivi dei singoli Stati federati. Ecco dunque spiegato il mancato coinvolgimento del *Bundesrat* nell'elezione del Presidente federale.

11. Il *Bundesrat* austriaco: un modello di sintesi

La descrizione dei diversi tentativi di riforma del presente assetto bicamerale fin qui esaminati, il confronto tra essi, nonché i parallelismi tra le soluzioni proposte e le concrete esperienze straniere inducono inevitabilmente a porci due interrogativi. Esiste un modello esemplare cui rifarsi? Qualora la risposta dovesse essere affermativa, fino a che punto sarà esso assimilabile?

Alla prima domanda ritengo si possa rispondere in senso positivo e che sia possibile individuare nell'esempio parlamentare austriaco un valido modello da cui trarre ispirazione. Non è infatti un caso che tanto la bozza Violante, quanto il d.d.l. predisposto dal Governo Renzi vi attingessero ampiamente. Il secondo quesito richiede invece assai maggior cautela se si vuol dare una risposta che non rischi di essere avventata. La circolazione dei modelli è indubbiamente una prassi costante dell'esperienza costituzionale non solo contemporanea. L'importazione di specifiche categorie giuridiche è senz'altro un'attività meno pericolosa, in termini di rischio di rigetto, che non l'adozione di un ben più complesso apparato di principi, norme ed istituti come è il caso di un organo parlamentare. Tale considerazione impone due accorgimenti essenziali ed ineludibili. In primo luogo, sarà preliminarmente doverosa un'approfondita comprensione sotto ogni profilo (giuridico, istituzionale, politico, sociale, culturale) del contesto che dovrà accogliere ciò che s'intende introdurre. Questo sarà tanto più vero quanto più saranno potenzialmente destabilizzanti gli effetti che tale importazione potrebbe comportare sul piano ordinamentale complessivo. In secondo luogo, sarà inevitabile un'opera di selezione e adeguamento dei singoli elementi che compongono il costruito giuridico che si intende adottare.

Alla luce di queste premesse credo che – con le dovute modifiche ed integrazioni – il sistema bicamerale adottato dalla Repubblica federale di Vienna sia non solo quello maggiormente adattabile al nostro ordinamento ma anche quello più rispondente alle esigenze di un suo aggiornamento⁹³.

Ma quale innovazione dell'istituto parlamentare è più indicata, o meglio, verso quale prospettiva sarà preferibile indirizzare il superamento dell'attuale assetto bicamerale perfetto e paritario? Nel rispondere a questo

⁹³ Si deve tuttavia dar conto di chi ritiene che, nel sistema parlamentare austriaco, il modello di rappresentanza territoriale del *Bundesrat* abbia scarsa efficacia in quanto quest'ultimo sia tendenzialmente assorbito dalla dimensione politico-partitica. Ciò si presenta quale conseguenza del sistema socio-politico del Paese. Cfr.: L. Violini, *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, cit.; P. Macchia, *Il sistema federale austriaco*, cit.; F. Palermo, M. Nicolini, *Il Bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013; F. Palermo, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in www.issirfa.cnr.it, 25 giugno 2007

ulteriore punto di domanda non si può che aderire convintamente alla visione condivisa non solo dai tre progetti di legge esaminati ma dalla stragrande maggioranza di tutti i tentativi di riforma che nel corso degli ultimi quattro decenni si sono succeduti. La trasformazione della seconda Camera in assemblea rappresentativa delle realtà territoriali è e rimane la chiave di lettura più idonea per provare a realizzare una utile ed efficace riforma del presente modello parlamentare⁹⁴.

Le Regioni sono infatti realtà concrete che nel corso del tempo hanno assunto un peso sempre più rilevante, sia sotto il profilo del circuito politico-decisionale che anche socio-culturale⁹⁵; la riforma del titolo V – che indubabilmente è una delle tappe più significative di questo percorso – ha determinato, tra i tanti effetti prodotti, un consistente aumento della conflittualità tra Stato e Regioni; la recentissima e drammatica esperienza dell'emergenza sanitaria ha messo ulteriormente in luce come il terreno delle relazioni tra centro e periferia possa essere insidioso. Da tempo si avverte con forza la mancanza di un coordinamento tra politica nazionale e regionale più efficace di quanto riesca a fare oggi la Conferenza Stato-Regioni⁹⁶; altrettanto viva è l'esigenza di razionalizzare – e correggerne le storture – quel percorso di potenziamento delle prerogative regionali iniziato alla fine degli anni '90 e mai portato a compimento. Tali obiettivi possono essere conseguiti non solo riprogettando il riparto delle competenze funzionali tra i diversi livelli di governo – come già tentato nella proposta del 2006 e più marcatamente in quella del 2016 – ma investendo di un nuovo senso una delle due aule parlamentari. Il Senato delle Regioni sarebbe infatti la risposta più adeguata tanto all'istanza di differenziazione del bicameralismo, quanto a quella di una coesistenza maggiormente armonica tra differenti piani legislativi.

A tal fine, come prima accennato, il modello offerto dal *Bundesrat* austriaco appare interessante per più di un profilo. Va anzitutto considerato il contesto ordinamentale complessivo del Paese al di là delle Alpi: si tratta di un federalismo blando⁹⁷, dove i *Länder* non godono di autonomia

⁹⁴ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit.

⁹⁵ Recentemente si è espresso in senso in parte contrario il Presidente emerito della Corte Costituzionale Sabino Cassese con un interessante intervento in occasione dei 50 anni dall'istituzione delle Regioni: S. Cassese, *Le Regioni hanno 50 anni ma il bilancio è magro*, *Il Sole 24 Ore*, Milano, 10 maggio 2020, 7

⁹⁶ Si evidenzia infatti come nei modelli federali non solo vi sia tendenzialmente una copresenza di Camere delle autonomie e Conferenze territoriali ma anche che, in considerazione della natura costituzionale delle prime, non vi sia rischio di sovrapposizione. Cfr.: A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, cit.; R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 265; B. Caravita di Toritto, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (eds.), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, cit., 85 ss.

⁹⁷ Si parla in proposito di «natura meramente formale» del federalismo austriaco: cfr. F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in*

significativa e che lo rende più vicino ad una articolazione di carattere regionale che non realmente federale⁹⁸. È questo un primo aspetto che consente di rintracciare una certa somiglianza tra il modello di decentramento italiano e quello austriaco. Altro elemento convincente, cui si sono ispirate le proposte Violante e Renzi, e che è da ritenersi condivisibile, sono le modalità di composizione del Consiglio federale di Vienna. Come già in precedenza considerato, il fatto che i membri di questa Camera vengano eletti dalle assemblee legislative dei *Länder* presenta – in caso di imitazione del criterio compositivo – due indubbi vantaggi. Per un verso, si infrangerebbe il tabù di una seconda Camera non direttamente elettiva; per altro verso, ciò consentirebbe di mantenere una certa “valenza parlamentare” dell’organo, evitando in tal modo un allontanamento eccessivamente traumatico dal solco della nostra tradizione politico-costituzionale⁹⁹. La rappresentanza delle Regioni in seno al riformato Senato rimarrebbe infatti di natura “partitico-parlamentare”, con la conseguenza che la costituzione dei gruppi seguirebbe più verosimilmente dinamiche politiche nazionali che non criteri legati alla provenienza territoriale¹⁰⁰. Sulla scorta di tale ultima considerazione è innegabile che il modello del *Bundesrat* tedesco, con delegati designati dai Governi regionali, soggetti al vincolo di mandato, garantirebbe di dar voce più efficacemente alle istanze degli enti rappresentati. Tale impostazione sarebbe però ben difficilmente accettabile là dove si fa già gran

evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere, Trento, 1997, 149. Sempre nello stesso senso: P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende di un federalismo debole*, Torino, 2007. Sull’evoluzione dei rapporti tra centro e periferia nel sistema costituzionale austriaco vedi: B. Caravita di Toritto (ed.), *Le regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*, Casagrande editore, Roma, 2002; B.K. Funk, *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea*, in G. Zagrebelsky (ed.), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, 1995

⁹⁸ A conferma di quanto affermato va la considerazione che nella Repubblica austriaca la partecipazione delle entità federate al processo di revisione costituzionale – ovvero uno degli elementi caratterizzanti la natura federale di uno Stato – pur presente, risulta fortemente attenuata. Una posizione pienamente paritaria del *Bundesrat* di Vienna, nel procedimento legislativo ora menzionato, è infatti garantita solo in due casi: le leggi costituzionali (o disposizioni di pari forza contenute in leggi ordinarie) che incidono sulla competenza legislativa o esecutiva dei *Länder* o la modifica degli articoli della Costituzione federale relativi alla composizione del *Bundesrat* stesso (artt. 34, 35 B-VG). In quest’ultima ipotesi è peraltro stabilito che occorra il voto favorevole di almeno quattro dei sei *Länder*.

⁹⁹ Sono del parere che la bontà e le *chance* di riuscita di una riforma risiedano non solo nella qualità della proposta ma anche nella capacità di “metabolizzarla” da parte dei soggetti – non solo istituzionali – che dovranno recepirla. La valutazione dell’elemento soggettivo-psicologico è infatti essenziale per il buon esito di una innovazione di così grande portata come la revisione di un sistema parlamentare. Probabilmente l’insuccesso dei tentativi del 2006 e del 2016 è, almeno in parte, imputabile ad una insufficiente considerazione di questo aspetto.

¹⁰⁰ Ciò è quanto accade per esempio in Francia dove, pur in presenza di un Senato rappresentante le collettività locali «[...] i senatori si ripartiscono – a seconda delle affinità politiche – in gruppi politici e non in gruppi territoriali». Così G. Melani, *Il Senato francese*, in P. Caretti, M. Morisi (eds.), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, cit., 214

fatica a rinunciare ad un Senato direttamente elettivo. Ciò è a maggior ragione vero se si considera che il sistema rappresentativo del Consiglio federale tedesco, per sua natura, non consente di dar voce alle minoranze¹⁰¹. Pertanto, l'elezione dei componenti del Senato da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome si porrebbe di certo come un importantissimo passo avanti nella prospettiva di una diversificazione sensata della struttura e delle funzioni dei due rami del Parlamento.

Una conformazione della seconda Camera come quella ora descritta la configurerebbe inoltre come organo permanente, rinnovato parzialmente, di volta in volta, in dipendenza della durata dei mandati delle consiliature regionali¹⁰².

Sempre i disegni di legge Violante e Renzi specificavano che una quota, ancorché minima, dei senatori dovesse essere rappresentativa degli enti locali più piccoli. Senza dubbio una tale previsione avrebbe avuto il vantaggio di tenere in debita considerazione la storia delle autonomie territoriali del nostro Paese (si pensi solo alla lunga tradizione comunale italiana). Allo stesso tempo però, inserire tale ulteriore centro di rappresentanza (i sindaci o i componenti scelti dai C.A.L.) avrebbe potuto comportare il rischio di complicare ancor più la già ardua operazione di trasformazione del Senato in Camera delle Regioni¹⁰³. Oltretutto le stesse proposte da ultimo richiamate erano state alquanto timide sotto tale profilo: uno o due senatori eletti da ciascun C.A.L. nel progetto Violante ed un sindaco per Regione/Provincia autonoma nel disegno Boschi-Renzi. L'obiettivo di un più incisivo coinvolgimento delle istituzioni territoriali medio-piccole all'interno dei circuiti decisionali nazionali potrebbe essere ottenuto dando maggior impulso all'istituto individuato dal quarto comma dell'art. 123 Cost., proprio i Consigli delle Autonomie Locali.

È invece da ritenersi essenziale che i componenti di un nuovo Senato delle Regioni siano eletti dai Consigli regionali al proprio interno per assicurare una più proficua tutela degli interessi delle istituzioni di provenienza. Criterio questo previsto solo come eventuale – e peraltro poco seguito nella prassi – per quanto riguarda il *Bundesrat* austriaco¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ricordiamo che il principio del “voto per delegazione” comporta che i delegati di ciascun *Land* si esprimano univocamente. Oltretutto non è infrequente che sia un unico delegato (per *Land*) a votare per gli altri, senza quindi la necessità che questi siano fisicamente presenti in aula.

¹⁰² La natura permanente della seconda Camera è una caratteristica presente in diversi ordinamenti. Tra gli altri ricordiamo il Senato francese, il Consiglio federale austriaco e quello tedesco nonché il Senato degli Stati Uniti d'America.

¹⁰³ Tale metodo di selezione di una componente, ancorché minoritaria, dei senatori ha suscitato più di una perplessità. A tal proposito R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato, la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, 6/2015; V. De Santis, *La doppia investitura dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare al centro le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2 co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in www.forumcostituzionale.it, 24 novembre 2015

¹⁰⁴ F. Marcelli, R. Tutinelli (eds.), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, cit.

Passando al piano funzionale, l'estromissione di una delle due Camere dal rapporto di fiducia con l'esecutivo rappresenta un momento ineludibile ed assolutamente corretto. È infatti un passaggio pienamente in linea con il processo di differenziazione dei due rami del Parlamento. Oltretutto – come già ampiamente affermato – non è certo solo il modello bicamerale austriaco a presentare questa caratteristica, essendo essa comune alla pressoché totalità delle esperienze costituzionali contemporanee. Peraltro, lasciare inalterato l'attuale sistema della doppia fiducia a fronte di un Senato non più direttamente elettivo, comporterebbe il pericolo di una seconda assemblea eccessivamente forte, in quanto in grado di incidere sulla vita e sulla morte dei Governi. Conseguenziale a tale impostazione sarebbe la modifica dell'art. 88 Cost. che circoscriverebbe il potere di scioglimento presidenziale solamente nei confronti della Camera dei Deputati. Altrettanto coerente con quanto ora argomentato è lo spostamento in capo al Presidente dell'aula di Montecitorio (unica assemblea immediatamente politica) della funzione di supplenza in caso di impossibilità o impedimento del Capo dello Stato.

Con riferimento al fatto legislativo, una impostazione diretta a circoscrivere il ruolo del Senato in merito all'esercizio di tale funzione è del tutto fisiologica con la sua estromissione dal rapporto fiduciario e soprattutto col nuovo inquadramento costituzionale che s'intende fargli assumere. Nessun superamento del bicameralismo paritario sarà infatti mai pienamente ipotizzabile senza una diversificazione dell'apporto dato dalle due assemblee all'attività di produzione normativa.

È questo, a mio avviso, l'aspetto più delicato e critico di qualsivoglia iniziativa di riforma in materia: come articolare l'iter legislativo e, di conseguenza, quali classi di leggi prevedere? Ancora una volta la modellistica offerta dal diritto comparato può utilmente venire in soccorso. Del tutto condivisibile è in primo luogo l'ipotesi di una circoscritta categoria di leggi paritariamente bicamerali, come peraltro previsto dai tre progetti di riforma esaminati e ampiamente presente nell'esperienza straniera (Germania, Austria, Belgio, Francia, Polonia solo per citarne alcune)¹⁰⁵.

In seconda analisi, per quanto riguarda le altre categorie normative, sarebbe fortemente auspicabile pensare ad una posizione prevalente dell'aula

¹⁰⁵ Un ristretto numero di materie di particolare rilevanza per le quali mantenere l'attuale meccanismo procedurale "a bicameralismo perfetto", tra cui: leggi costituzionali, leggi elettorali e norme inerenti i rapporti tra Stato centrale e soggetti periferici. Peraltro, per quest'ultima tipologia di norme (norme relative all'organizzazione degli enti locali) – come anche per quelle più in grado d'incidere su questioni d'interesse regionale – potrebbe essere interessante prendere in considerazione il criterio della "maggioranza delle Regioni". Ovvero, affinché una legge venga validamente deliberata, occorrerà il voto favorevole della maggioranza dei rappresentanti di un numero minimo di Regioni (o di Regioni che rappresentino una determinata quota minima della popolazione nazionale). L'adozione di tale principio avrebbe il merito di ovviare, almeno in parte, al carattere ancora eccessivamente partitico che comunque permanerebbe in capo alla seconda Camera e di rafforzarne la valenza territoriale.

di Montecitorio con un intervento solo eventuale del Senato. Più precisamente, come praticato in numerosi ordinamenti parlamentari contemporanei, potrebbero essere previsti i seguenti meccanismi: approvazione del testo di legge da parte della Camera bassa, trasmissione all'altro ramo del legislativo, esame di questo su richiesta di un numero minimo di senatori ed entro termini prestabiliti, deliberazione definitiva riservata alla prima assemblea che può accogliere o rigettare gli emendamenti dall'altra apportati. In sintesi, si profilerebbe per Palazzo Madama, nel procedimento legislativo ordinario, un potere di veto meramente sospensivo, che acquisirebbe invece efficacia vincolante nelle materie di sistema e di interesse regionale-locale. Mentre ritengo che un'ulteriore frammentazione dell'*iter legis* potrebbe generare un livello di conflittualità non "fisiologico" tra le due aule parlamentari, all'inverso l'adozione di taluni accorgimenti destinati a rafforzare il concorso del Senato in alcuni specifici procedimenti, sarebbe più che sensata. Condivisibile ad esempio, la scelta, contenuta nel progetto Boschi-Renzi, di prevedere che, per determinati provvedimenti, la Camera dei Deputati possa superare l'azione emendativa del Senato solo con una specifica maggioranza qualificata. Similmente, non dovrebbe escludersi la possibilità di ancorare la maggioranza della Camera bassa a quella del Senato nel caso in cui quest'ultimo abbia deliberato il proprio dissenso con un voto "particolarmente forte". Una previsione in tal senso è contemplata dalla Legge fondamentale tedesca in merito ai rapporti tra *Bundestag* e *Bundesrat*¹⁰⁶.

A fronte di una posizione non più paritaria del Senato sul piano legislativo, dovrebbe essere assicurato ad esso di poter assolvere con efficacia ed incisività alle altre funzioni tipiche degli organi parlamentari. Si tratta in primo luogo di quella d'indirizzo e controllo nei confronti del potere esecutivo, esercitabile attraverso il riconoscimento di un ampio potere di sindacato ispettivo. Peraltro, una particolare forma di controllo attribuibile ad un Senato delle Regioni potrebbe ben configurarsi nell'obbligo per l'esecutivo di ottenerne necessariamente il consenso qualora intenda procedere allo scioglimento di un Consiglio regionale ex art. 126 Cost.¹⁰⁷. Ciò permetterebbe di coinvolgere la più alta istituzione di raccordo tra Stato e Regioni in situazioni particolarissime in cui si fronteggiano due cogenti necessità: da un lato adottare il provvedimento più drastico per la vita dell'ente territoriale, dall'altro tutelare interessi che trascendono lo specifico ambito regionale. Quanto ora detto non è certo un inedito, essendo presente

¹⁰⁶ Quanto affermato è stabilito dall'art. 77, quarto comma, G.G. con riferimento al procedimento legislativo ordinario (*Einspruchsgesetze*).

¹⁰⁷ Attualmente tale parere è demandato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (C.P.Q.R.). Sempre prevista dall'art. 126 Cost. e istituita con la legge 62/1953, trattasi di un organo bicamerale paritetico dotato di funzioni consultive in materie inerenti alla dialettica Stato-Regioni. L'art. 11 della legge cost. 3/2001 che sembrava prospettare un futuro più dinamico è tuttavia rimasto ampiamente inattuato.

nei progetti di riforma costituzionale del 2006 e 2016 (mentre la bozza Violante assegnava tale prerogativa ai Presidenti delle Camere congiuntamente); analoga disposizione è oltretutto prevista dall'art. 100 della Legge fondamentale austriaca in riferimento allo scioglimento autoritativo dei Parlamenti provinciali (*Landtag*).

Anche la funzione elettiva, che attualmente il Senato condivide con la Camera dei Deputati, andrebbe assolutamente preservata. Peraltro, al fine di evitare quella inammissibile situazione di stallo che tante volte ha ritardato la nomina dei giudici costituzionali (di derivazione parlamentare), sarebbe auspicabile che le due Camere ne eleggessero separatamente le quote di propria spettanza. Discorso analogo dovrebbe esser fatto per la scelta dei componenti "parlamentari" del Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.).

L'elezione del Capo dello Stato continuerebbe ad essere appannaggio del Parlamento in seduta comune debitamente emendato della presenza dei delegati regionali, non più necessari in presenza di un Senato direttamente espresso dalle autonomie territoriali. Dunque, sì al Parlamento in seduta comune ma – a differenza di oggi – composto dai soli deputati e senatori.

In precedenza, abbiamo fatto cenno alla rilevanza che possono assumere nei sistemi parlamentari bicamerali i meccanismi di conciliazione fra i due rami del legislativo. Nel ribadire quanto già esposto, ritengo che in un contesto di assoluta novità per la nostra tradizione parlamentare, ovvero la differenziazione funzionale delle due assemblee e del procedimento legislativo, la previsione di un organismo bicamerale di tale natura sarebbe assolutamente essenziale. Una commissione mista paritetica potrebbe costituire infatti un utile strumento per agevolare la ricerca di nuovi equilibri nei rapporti tra le due aule, proprio nel momento in cui il presente modello parlamentare venisse a subire una così radicale trasformazione. La funzione di tale organo dovrebbe essere duplice assommando su di sé, per un verso, il compito di elaborare un testo compromissorio in caso di *impasse* nell'approvazione di leggi necessariamente bicamerali; per altro, la competenza a regolare i possibili conflitti tra le due assemblee in merito alla procedura legislativa da adottare. La prima prerogativa è quella caratteristica della *Vermittlungsausschuss* tedesca, della *Conference Committee* americana o della *Commission mixte paritaire* in Francia; il secondo carattere invece è proprio dell'esperienza della Commissione parlamentare di concertazione del Belgio¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Oltre ai casi ora citati, diversi sono gli ordinamenti che prevedono istituti diretti alla composizione di possibili conflitti tra i due rami del Parlamento. Così la Svizzera e la Bosnia-Erzegovina i cui sistemi parlamentari si caratterizzano per un bicameralismo perfetto, quantomeno sotto il profilo legislativo. Anche la Costituzione spagnola prevede la possibilità d'istituire una Commissione paritetica mista conciliativa. L'ambito di operatività è tuttavia limitato ad alcune ipotesi specifiche quali la ratifica di trattati internazionali e taluni provvedimenti in tema di organizzazione territoriale dello Stato. L'intervento di un organo parlamentare paritetico può essere altresì invocato dalla Duma, la Camera bassa della Federazione Russa. Quest'ultima, infatti, in

È indubbio che l'ipotesi di riforma costituzionale ora sommariamente delineata è sensibilmente più vicina al modello prospettato nel disegno di legge noto come bozza Violante che non agli altri progetti con esso prima raffrontati. Infatti, con la pur relevantissima eccezione della funzione legislativa – a mio giudizio eccessivamente articolata e a serio rischio di determinare un elevato livello di conflittualità tra le assemblee parlamentari – è il progetto dotato di maggior coerenza complessiva. D'altronde, come non esiste un modello perfetto cui si possa semplicemente limitarsi ad aderire, al tempo stesso ogni qualsivoglia forma di cambiamento porta con sé un'ineliminabile dose di aleatorietà. È difatti impensabile che quanto ci si è prefissi di raggiungere lo si riesca ad ottenere nei modi e nei tempi in cui lo si voglia. Ciò sarà ancor più vero quando l'oggetto di una riforma costituzionale sia un qualcosa di complesso, articolato e storicamente radicato come può essere la materia parlamentare. Non esistendo dunque un prototipo “à la cartè”, per ogni modello che s'intenda prendere a riferimento, saranno sempre necessarie modifiche, aggiunte ed elisioni. Tale opera di adattamento andrà poi compiuta in una prospettiva non statica ma di durata, che contempra la possibilità – o meglio la certezza – di ulteriori, successivi interventi di adeguamento¹⁰⁹. Per quanto, infatti, possa essere idealmente perfetto un modello, lo si dovrà pur sempre calare nella realtà giuridica, istituzionale, politica e sociale del Paese d'importazione.

12. Conclusioni

Non di rado si è affermato che il bicameralismo italiano sia uno degli aspetti meno felici del lavoro compiuto dai costituenti oltre settanta anni fa. A più riprese lo si è additato come discutibile, irrisolto e storicamente datato. Certamente alcune delle critiche rivolte peccano di eccessiva ingenerosità¹¹⁰

caso di mancata approvazione da parte dell'altro ramo del legislativo – il Consiglio della Federazione – di un disegno di legge da essa già deliberato, ha innanzi a sé due strade: approvare nuovamente con una maggioranza rafforzata (due terzi dei componenti) o convocare la succitata Commissione. Per un più approfondito sguardo in ottica comparata sui diversi modelli delle commissioni di conciliazione e delle procedure di mediazione vedi R. Dickmann, A. Rinella (eds.), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, cit.; R. Tutinelli (ed.), *Le procedure di conciliazione nei sistemi legislativi bicamerali*, cit.

¹⁰⁹ Cfr. C. Fusaro, *Le ragioni della riforma costituzionale*, reperibile su www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2016/06/Guida-ragionata-Fusaro.pdf, 20 giugno 2016, 17

¹¹⁰ Si è infatti già detto come sia decisamente approssimativo individuare nella *navette* la ragione primaria del rallentamento dei tempi procedurali. Le statistiche al riguardo sono chiare: i disegni di legge interessati da più di una lettura da parte di ciascuna aula parlamentare sono una netta minoranza rispetto al numero complessivo dei provvedimenti adottati. Quanto affermato non esclude tuttavia che una revisione dell'organo legislativo possa contribuire ad assicurare maggior fluidità e rapidità nei processi decisionali. L'attuale contesto mondiale, globalizzato e informatizzato impone infatti sempre più velocità all'azione politica. Quest'ultima, esplicandosi attraverso le istituzioni, deve poter contare su strumenti efficienti, che le consentano di poter

ma al tempo stesso non può negarsi l'esigenza di un doveroso, quanto urgente, aggiornamento dell'istituto parlamentare delineato nel '48. Non è infatti immaginabile attendere oltre una riforma del presente assetto bicamerale che sia in grado di attribuire nuovo significato all'esistenza di due assemblee parlamentari, oggi pressoché gemelle.

Il confronto tra i tre progetti di revisione costituzionale e l'opzione per il modello parlamentare austriaco – quale esempio di bicameralismo da cui trarre ispirazione in vista di una riforma dell'organo legislativo – prima delineati, non esimono tuttavia dal compiere alcune doverose considerazioni di fatto. Il referendum del 4 dicembre 2016, nonché il fallimento di tutti i precedenti tentativi di riforma, dimostrano con particolare nettezza l'impossibilità pratica, ad oggi, di realizzare una profonda ed incisiva revisione dell'assetto bicamerale attuale. Paradossalmente anche la riforma costituzionale da ultimo approvata è indiretta conferma di quanto ora affermato. È infatti plausibile credere che tra le ragioni del successo del “taglio dei parlamentari” vada annoverata proprio la natura poco ambiziosa delle aspirazioni che ne sono state alla base. Si deve poi segnalare come, nel corso degli anni, numerose siano state le forze e gli schieramenti politici che hanno vanamente “tentato l'impresa”, prospettando soluzioni fra loro anche molto distanti, quando non addirittura opposte. Pertanto, si può ragionevolmente concludere che non è il contenuto delle proposte avanzate ad averne impedito il buon esito, ma la perdurante assenza delle condizioni politiche sottostanti, quale elemento necessario per poter condurre in porto una prova di tale portata. Occorre poi prendere atto che all'orizzonte – quantomeno nel breve periodo – non sembrano scorgersi i pur minimi segnali di un *appeasement* tra le diverse formazioni politiche e che il delinearci di un quadro di proficua collaborazione fra esse appare piuttosto improbabile. Quanto ora detto può suggerire la seguente riflessione: perché non vagliare più attentamente la possibilità di sciogliere l'annoso nodo del bicameralismo perfetto per altra via? Altre potrebbero essere, infatti, le strade per perseguire il medesimo obiettivo che non quella della revisione costituzionale, dimostratasi troppo aleatoria in presenza di un *parterre* politico così frammentato¹¹¹. In tal senso, un aiuto può provenire dall'art. 70

rispondere prontamente alle sfide poste da processi produttivi e da dinamiche sociali in continuo divenire e non più chiusi entro i confini nazionali.

¹¹¹ La possibilità di riformare il bicameralismo senza riformare la Costituzione non è certamente un tema inedito. C'è chi, in tal senso, ha parlato di “riforma nel bicameralismo” e non di “riforma del bicameralismo”, cfr.: L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in L. Violante (ed.), *Il Parlamento*, Torino, 2001, 325-355; chi invece auspica un «passaggio da un bicameralismo perfetto ad un bicameralismo perfezionato» come P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri (eds.), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Università di Firenze, giugno 2018. Sempre sul tema si veda anche la relazione di P. Grasso al convegno dell'Associazione Italia-Decide dal titolo “*Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?*”, 22 giugno 2017, Roma, reperibile su www.senato.it/Leg17/4519?atto_presidente=539; ancora: A. Manzella, F. Bassanini

della Costituzione che, in virtù della sua formulazione di principio, consente un amplissimo margine di manovra, consentendo di intervenire, ad esempio, anche solo sui regolamenti parlamentari¹¹². Razionalizzare l'istituto della *navette*, prevedere strumenti di raccordo (e conciliazione) fra le Camere sarebbero solo alcuni dei rimedi che ben potrebbero essere adottati senza incomodare il legislatore costituzionale. Agire sull'*iter legis*, infatti, permetterebbe di raggiungere un certo grado di differenziazione tra i due rami del Parlamento, lasciando inalterata la struttura compositiva dell'organo assembleare. L'intervento riformatore sarebbe, pertanto, incentrato sui meccanismi di produzione normativa, oggetto di razionalizzazione e al centro di una nuova articolazione dei ruoli delle due assemblee nell'ambito della funzione legislativa¹¹³.

Analogamente alla soluzione ora prospettata, un percorso differente rispetto a quello tracciato dall'art. 138 Cost. potrebbe essere intrapreso anche per consentire una più incisiva partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo, partendo proprio dal dato costituzionale. Si potrebbe dare, ad esempio, finalmente attuazione all'art. 11 della legge che nel 2001 ha riformato il titolo V della Carta¹¹⁴. La norma ora menzionata afferma la possibilità che i regolamenti camerale prevedano la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, Province autonome e degli enti locali alla

(eds.), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007. In particolare, con riferimento all'ipotesi di modifica dei regolamenti d'assemblea, quale via alternativa, cfr.: M. Malvicini, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012; A. Pertici, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2009; G. Brunelli, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2/2017; P. Caretti, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016 - Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, 2017, 15-19; ancor prima: C. Chimenti, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1988.

¹¹² Le nove parole che compongono la norma costituzionale in oggetto costituiscono una possibile porta d'ingresso alternativa per rompere il dogma del bicameralismo perfetto. Sul punto cfr. P. Grasso, *Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?*, cit.

¹¹³ Puramente a titolo di esempio, si cita il cosiddetto "principio della culla" elaborato dall'on. Leopoldo Elia oltre trent'anni fa ma che mantiene tuttora una sua significativa attualità. Cfr.: L. Elia, *Proposte per un possibile riordino istituzionale: relazione al "Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali"*, promosso dai gruppi parlamentari DC, Roma, 11-12 gennaio 1988, in *Il Politico*, 4/1988, 561 ss. Il contributo dell'accademico e parlamentare democristiano - poi trasfuso nel disegno di legge costituzionale A.C. 4887-A della X legislatura - prospettava una bipartizione del procedimento legislativo tra leggi necessariamente bicamerali e leggi eventualmente bicamerali. Per quest'ultima classe di provvedimenti, in applicazione del suddetto principio, veniva attribuita una prevalenza alla Camera presso la quale aveva avuto inizio l'*iter legis*, assegnando all'altra assemblea il potere di riesaminare entro un termine breve il testo deliberato. In caso di mancato esercizio di tale facoltà, la legge sarebbe stata pronta per la promulgazione.

¹¹⁴ Legge cost. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", art. 11, c. 1

Commissione parlamentare per le questioni regionali (CPQR)¹¹⁵. Nelle intenzioni del legislatore costituzionale di inizio millennio, quest'organo, allargato alla componente territoriale, avrebbe dovuto configurarsi non tanto come un'alternativa alla riforma della seconda Camera ma più verosimilmente come un passaggio intermedio, quasi "propedeutico" all'avvento di essa¹¹⁶. Certo, perché la suddetta Commissione in veste integrata venga ad esistenza e svolga un effettivo ruolo di concertazione tra i diversi attori del pluralismo istituzionale, dipenderà dal se e con quale coraggio i regolamenti assembleari interpreteranno il potere loro attribuito dalla norma costituzionale. Va da sé che la cosiddetta "bicameralina" sarebbe ben lontana dal determinare una rottura (né tantomeno un allentamento) del carattere perfettamente paritario che contraddistingue il nostro modello parlamentare. Nondimeno essa potrebbe comunque costituire un valido strumento diretto a coinvolgere, con più forza, le autonomie locali nei percorsi decisionali di più alto livello¹¹⁷.

La praticabilità di vie alternative alla strada maestra delle riforme costituzionali, cui ora si è brevemente accennato, è però tutta da dimostrare. Infatti, se da un lato è innegabile che agire sulle leggi ordinarie o i regolamenti parlamentari richieda procedure meno gravose, dall'altro è parimenti vero che alla base sarà pur sempre necessaria una volontà politica concreta che, quantomeno fino ad ora, non si è palesata. Al tempo stesso, le migliori probabilità di riuscita di interventi più specifici e settoriali – vedi la recente riduzione del numero dei parlamentari – scontano il non trascurabile rischio di allontanare, per tempo indeterminato, la prospettiva di un piano di

¹¹⁵ La Commissione in parola, prevista dall'art. 126 Cost. e istituita con legge n. 62/1953, si configura quale organo bicamerale paritetico – dunque formato da un egual numero di deputati e senatori – con funzioni consultive in tema di scioglimento dei Consigli regionali e altre materie inerenti alla dialettica Stato-Regioni.

¹¹⁶ Sono le stesse parole che aprono l'art. 11 a confermare la natura dichiaratamente provvisoria della disposizione: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione [...]».

¹¹⁷ Circa la natura giuridica, funzioni, prospettive, nonché aspetti problematici della CPQR, cfr.: E. Balboni, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 gennaio 2002; C. Vizzini, *La Bicamerale allargata. Per il completamento della riforma costituzionale*, in *Parlamenti regionali*, 6/2002, 8-13; N. Lupo, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007; A. Ruggeri, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 15 dicembre 2005; R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi, M. Olivetti (eds.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 113-125; V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it, 20 dicembre 2006; G.M. Salerno, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007, 379-391; R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. Manzella, F. Bassanini (eds.), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., 87 ss.

riforme organico e complessivo, col pericolo di un risultato finale disomogeneo, parziale e contraddittorio¹¹⁸.

Concludendo, il confronto tra i tre principali disegni di revisione costituzionale, che si sono succeduti tra il 2003 ed il 2016, vuol essere un piccolo contributo nel proseguire la riflessione sull'annoso e insoluto problema del bicameralismo perfetto. Una riflessione "a freddo", in una fase in cui, almeno apparentemente, la febbre per le riforme istituzionali sembra essersi attenuata¹¹⁹. Il naufragio sistematico di ogni tentativo di metter mano al presente assetto parlamentare non determina, difatti, il venir meno delle ragioni o dell'opportunità di un suo significativo rinnovamento e, per quanto arduo, non deve far desistere dal approfondire ogni sforzo per raggiungere l'obiettivo.

Marco Imbellone

Dip.to di Giurisprudenza
Economia, Politica e Lingue moderne
Università LUMSA – Roma
imbellone.marco@gmail.com

¹¹⁸ Non sono pochi, ad esempio, i "correttivi" alla legge costituzionale 1 del 2020, di cui si è resa necessaria l'adozione (tuttora *in fieri*).

¹¹⁹ Sebbene la riforma del Parlamento al momento non sia argomento al centro dell'attenzione dei media e della pubblica opinione, ciò non significa che essa non sia oggetto d'iniziative parlamentari, come ben testimonia la proposta di legge costituzionale C. 2697, al momento assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera. A firma dell'on. Del Rio ed altri (Partito Democratico), il disegno di legge in questione si propone diversi obiettivi. Per un verso, riprende quei "correttivi costituzionali" – già all'esame delle Camere – conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari: taglio dei delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato, introduzione del criterio circoscrizionale in luogo di quello regionale per l'elezione del Senato e, sempre per quest'ultimo, abbassamento a diciotto anni del limite per l'elettorato attivo. Per altro verso, il d.d.l. presenta interessanti elementi tanto di razionalizzazione del rapporto tra Governo e Parlamento, quanto di differenziazione tra le due aule del legislativo. In particolare, si segnala la proposta di valorizzare il Parlamento in seduta comune, assegnandogli il potere di concedere e revocare la fiducia all'esecutivo.