



## Quinto seminario annuale del Gruppo di Pisa con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche

### *Bicameralismo e forma di governo parlamentare*

Valentina Capuozzo\*

**Sommario:** **1.** *I motivi di uno studio sul bicameralismo. Alcune premesse di metodo.* **2.** *Genesi del bicameralismo italiano nell'esperienza repubblicana: le ragioni del modello.* **2.1.** *La scelta di un Parlamento con struttura bicamerale.* **2.2.** *Le ragioni del bicameralismo simmetrico tra integrazione della rappresentanza ed esigenze di omogeneità.* **3.** *Il bicameralismo nella forma di governo.* **3.1.** *Il consolidamento del modello bicamerale italiano tra modifiche strutturali e dubbi dottrinari.* **3.2.** *Bicameralismo, partiti e sistema elettorale.* **4.** *Problematiche aperte di un bicameralismo "non proprio" perfetto.*

#### **1.** *I motivi di uno studio sul bicameralismo. Alcune premesse di metodo*

L'approccio ad uno studio sul bicameralismo evoca immediatamente il concetto di complessità, che risiede nelle innumerevoli implicazioni ordinamentali che il tema assume nel contesto in cui si colloca. Da qui l'esigenza di procedere ad una preliminare delimitazione della presente analisi, che funga da "albero maestro" di una "nave ideale" che, come per Ulisse col canto delle sirene, ci distolga dall'accattivante vastità dell'argomento, che è il primo aspetto problematico dinanzi al quale è posto chi scelga di approfondirlo.

Il bicameralismo è definibile come una modalità organizzativa del Parlamento che, quando ha struttura bicamerale, si caratterizza per il frazionamento dei membri dell'organo legislativo in due distinte

Assemblee<sup>1</sup>, che possono essere poste in posizione di assoluta parità, oppure dar vita ad un sistema di bicameralismo differenziato o attenuato se l'una prevale sull'altra nell'esercizio del potere legislativo e del controllo politico<sup>2</sup>. L'organizzazione bicamerale si differenzia dai sistemi monocamerale, in cui la rappresentanza politica è organizzata in Parlamenti formati da un'unica Assemblea e da quelli pluricamerale, caratterizzati dal contemporaneo funzionamento di un numero di Camere superiore a due<sup>3</sup>.

Organo centrale per il significato che riveste nelle moderne Costituzioni<sup>4</sup>, il Parlamento assume una “collocazione intermedia fra la società e il vertice delle istituzioni”<sup>5</sup> per quella funzione rappresentativa in virtù della quale “è generalmente considerato la più genuina espressione della grande forza che è al centro della vita istituzionale: il popolo”<sup>6</sup>.

In ciò risiede l'importanza della sua conformazione e quella complessità stante nel riflesso che, insieme, subisce ed esplica sulla tipologia delle organizzazioni istituzionali e sul complessivo equilibrio del sistema dei poteri<sup>7</sup>, soprattutto in quelle realtà istituzionali in cui la forma di governo si qualifica con una sua aggettivazione<sup>8</sup>. In esse al vertice dell'esecutivo non v'è un'autorità indipendente dal Parlamento, essendo esso stesso ad investire e revocare chi governa<sup>9</sup> in quanto sede di espressione e realizzazione dell'indirizzo politico dello Stato<sup>10</sup>.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, “Diritto dell'economia e tutela delle situazioni soggettive”, Università di Napoli Federico II. Indirizzo e-mail: valentina.capuozzo@unina.it.

<sup>1</sup> Si v. L. PALADIN, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. V, 1988, 1; J. C. BRADBURY, W. M. CRAIN, *Bicameralism, ad vocem*, in *Encyclopedia of Public Choice*, vol. II, New York 2004.

<sup>2</sup> Si v., tra tutti, C. MORTATI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1949, 250 e ss.; G. NEGRI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Enc. Dir.*, V, 345.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. G. NEGRI, *Bicameralismo*, cit., 345; N. OLIVETTI, *Bicameralismo, ad vocem*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983, 103 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari 1999, 11 che sottolinea quanto sia difficile parlare del Parlamento isolatamente perché “esso è parte di un sistema, è il punto d'incrocio di altri sottosistemi (rapporto partiti-elettori; relazione parlamento-governo) e di altri sistemi di relazioni (Stato-società; centro-periferia; comunità sovranazionali e Stato)”.

<sup>5</sup> Così A. BARBERA, *Parlamento, ad vocem*, in *Enc. sc. soc.*, 6, 472.

<sup>6</sup> A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1951, 1. Nello stesso senso V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova 1955, 409 e ss. Sul significato da attribuire al principio della sovranità popolare nel suo legame col Parlamento si v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977, 12 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento. II. - Diritto costituzionale a) Principi generali e funzioni, ad vocem*, in *Enc. Dir.*, 759 - 761.

<sup>7</sup> Sul punto si v., tra tutti, l'analisi di S. STAIANO, *Metodo Merito Contesto*, in *federalismi.it*, n. 15/2016.

<sup>8</sup> G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna 1984, 2.

<sup>9</sup> La definizione è ripresa da G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna 2006, 15 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. ancora G. FERRARA, *Art. 55*, cit., 3.

Per analizzare il bicameralismo italiano nella forma di governo è opportuno partire dalla sua genesi. Comprendere le ragioni del modello italiano di bicameralismo, infatti, pare imprescindibile per coglierne gli aspetti dinamici e così valutarne il funzionamento, tanto più in un momento storico come quello attuale, in cui ci si interroga su un suo eventuale mutamento, che potrebbe condurre a nuovi scenari istituzionali e a diversi equilibri di sistema.

## 2. *Genesi del bicameralismo italiano nell'esperienza repubblicana: le ragioni del modello*

### 2.1. *La scelta di un Parlamento con struttura bicamerale*

In Assemblea costituente il dibattito relativo all'organizzazione del Parlamento fu molto tormentato, sia in seconda Sottocommissione - nella sede della Commissione dei 75 - che, poi, in Plenaria. Esso si divaricava tra sostenitori del bicameralismo - D.C., P.R.I. e destre - e le sinistre, che, invece, erano per il monocameralismo. La distinzione era soprattutto di matrice ideologica.

L'impalcatura teorica dei sostenitori del bicameralismo poggiava la sua base sulla montesqueuiana dottrina della separazione dei poteri nella quale il potere legislativo è bipartito - con riferimento alla "costituzione dell'Inghilterra" - tra il "corpo dei nobili" e "il corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo", in modo che entrambi siano legati da una "mutua facoltà di impedire"<sup>11</sup>. È questa la cd. funzione di garanzia, di "freno agli 'errori' democratici"<sup>12</sup> che avrebbe attuato un'organizzazione equilibrata dello Stato per evitare un "assolutismo democratico"<sup>13</sup>.

All'opposto, secondo le sinistre, un sistema bicamerale avrebbe rischiato di essere antidemocratico, perché una divisione del potere legislativo avrebbe potuto compromettere l'unicità della sovranità popolare, intesa nella sua accezione rousseauiana.

Secondo Rousseau, l'uomo è cittadino in virtù del "contratto sociale" che consente all'individuo di superare la dimensione naturale dell'io-particolare per vivere nella dimensione artificiale dell'io-comune. Questo avviene mediante un procedimento che gli permette di riappropriarsi, in maniera mediata e razionale, di quella libertà e uguaglianza di cui godeva, in maniera immediata e istintiva, nello stato di natura. Si tratta di un "atto di associazione" attraverso il quale l'io-sociale, con tutti i suoi diritti, subisce

---

<sup>11</sup> C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Ginevra 1748, trad. it. B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, libro XI, cap. VI, Milano 1989.

<sup>12</sup> L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2011, 342.

<sup>13</sup> Così Tosato in Ass. cost., II Sott., 25 sett. 1946.

un'alienazione totale a tutta la comunità, che “produce un corpo morale e collettivo, composto di tanti membri quanti voti ha l'assemblea”. Da questo patto nasce l'indivisibile “volontà generale” del popolo, la cui “sovranità” si identifica con il suo esercizio<sup>14</sup>.

Le sinistre, quindi, erano contro un sistema che avrebbe compromesso l'affermazione univoca della volontà del popolo, peraltro inutile in un'ottica influenzata dalla teorica di Sieyes. Il freno al potere assoluto, infatti, secondo questa prospettiva, non risiede nell'aver due Camere, ma in un'organizzazione costituzionale che preveda un potere legislativo limitato attraverso forme di “superlegalità” costituzionale<sup>15</sup>.

In un contesto siffatto, la scelta in ordine ad un'organizzazione bicamerale avvenne su un terreno strettamente politico iscrivendosi nel “felice pragmatismo compromissorio”<sup>16</sup> che ispirava i lavori dell'Assemblea. La soluzione, infatti, fu possibile grazie alla decisione delle sinistre che, consapevoli di essere in minoranza, scelsero la strada dell'accordo, mostrandosi accomodanti in ordine al Parlamento bicamerale<sup>17</sup> a condizione che la seconda Camera avesse natura elettiva<sup>18</sup>.

## 2.2. *Le ragioni del bicameralismo simmetrico tra integrazione della rappresentanza ed esigenze di omogeneità*

Non fu del pari semplice stabilire la forma da dare al bicameralismo italiano<sup>19</sup>, perché, al di là dell'intento comune di evitare che la seconda Camera divenisse un “doppione della prima”<sup>20</sup>, vi era grande distanza ideologica sulla composizione, cui si correlavano le divergenze in ordine alla parità o meno delle attribuzioni della seconda Assemblea rispetto alla prima.

La rappresentanza per categorie era la soluzione proposta dall'ala democristiana. Per comprenderne il significato occorre chiarire il concetto di categoria nella sua accezione culturale<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, libro I, cap. VI, trad. it. di R. Mondolfo, in P. ROSSI (a cura di), *Opere*, Firenze 1972.

<sup>15</sup> P. PASQUINO, *Introduzione. Il pensiero di Sieyes*, in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), *Joseph - Emmanuel Sieyes. Opere e testimonianze politiche. Tomo I. Scritti editi. Volume I*, Milano 1993, 6.

<sup>16</sup> Come lo definisce, sebbene a proposito di un altro contesto, S. STAIANO, *Introduzione*, in *Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto ed economia n. 5*, Napoli 2012, XIII.

<sup>17</sup> Si v. la sed. 7 sett. 1946, nella quale fu approvato l'ordine del giorno Mortati con 17 voti sui 30 presenti e votanti.

<sup>18</sup> Cfr. in questo senso le relazioni di La Rocca, Lussu e Lami-Starnuti, Ass. cost., II Sott., sed. 6 settembre 1946.

<sup>19</sup> Dice L. PALADIN, *Bicameralismo*, cit., 3 che “a questo punto (...) il problema non era certo risolto, ma soltanto aperto”.

<sup>20</sup> Così Tosato in Ass. cost., sed. 17 ott. 1946.

<sup>21</sup> Sul punto si v. C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007, 40.

Secondo questa impostazione la trama del “tessuto reale della società” è data da “tre raggruppamenti fondamentali, che, oltre a quello familiare, sorgono spontaneamente, in corrispondenza a tre interessi insopprimibili, quali sono quelli sorgenti dai rapporti necessari del suolo da cui si abita, con l'attività di lavoro che si esercita, con le aspirazioni politiche che si perseguono”<sup>22</sup>. Ogni cittadino deve poter essere rappresentato in ognuna di queste categorie di interessi e questo è il senso del bicameralismo: adattare la rappresentanza alla complessità dello Stato<sup>23</sup>.

Infatti, dal momento che i gruppi sociali “esistono e fanno sentire il loro peso” esercitando “una notevole pressione politica” per tutelare gli interessi che rappresentano, la seconda Camera è il luogo in cui realizzare una “coordinazione intorno all'interesse generale”<sup>24</sup>, che traduca il “pluralismo sociale in unità politica”<sup>25</sup>, integrando la rappresentanza e facendo aderire la sintesi di interessi posta in essere dai partiti “alla concreta realtà sociale”<sup>26</sup>.

L'altra forma di integrazione della rappresentanza su cui si discusse era quella di legare la composizione del Senato alle Regioni, per la quale propendeva l'ala repubblicana sostenendo la relazione tra composizione del Senato e nascita dei nuovi enti regionali<sup>27</sup>. In particolare, mentre la Camera dei

---

<sup>22</sup> C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo?*, in *Realtà politica*, n. 8/1946, reperibile anche in ID., *Raccolta di scritti, I, Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano 1972, 433.

<sup>23</sup> *Ibidem*, “nella soddisfazione di tale tendenza verso una forma di rappresentanza che si adegui alla complessità dello Stato moderno e rifletta questa nei suoi aspetti più significativi può trovare in uno Stato democratico moderno la sua vera giustificazione il principio bicamerale”. A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo all'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 14, Milano 1989, 318 parlano, a proposito della concezione democristiana espressa in Ass. cost., dell’“intento di superare la concezione ottocentesca della rappresentanza «atomistica» dell'individuo” e di “attribuire al popolo non solo l'astratta titolarità della sovranità, ma il suo effettivo esercizio attraverso forme di organizzazione delle masse indifferenziate che, fedelmente riflesse negli organi elettivi, diano piena espressione alla rappresentanza politica”. Cfr. l'intervento di Mortati in Ass. cost., II Sott., 24 sett. 1946. Sul punto, si v. P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano 1990, 259 e ss.; C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino 1971.

<sup>24</sup> C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, reperibile anche in ID., *Raccolta di scritti cit.*, 483. Cfr. gli interventi di Conti, in part. la relazione in Ass. cost., II Sott., 4 sett. 1946.

<sup>25</sup> P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza...*, cit., 261.

<sup>26</sup> C. MORTATI, *La seconda Camera*, cit., 483. Sul punto si v. ID., *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, Padova 1957; ID., *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 279 e ss., reperibile anche in *Raccolta di scritti cit.*, 495 e ss. ID., *Il potere legislativo...*, cit., 432 e 433; U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati cit.*, 301 e ss. Cfr. quanto affermato criticamente da Mortati in Ass. cost., II Sott., 27 sett. 1946, in cui il Costituente democristiano si scaglia contro Terracini, che aveva sostenuto che la sintesi degli interessi particolari compete solo ai partiti sulla base delle loro ideologie; Mortati si interroga sulle modalità alla base della sintesi: “se essi non possono invocare l'intervento divino, non sono suscettibili di operare la sintesi precisa se non ascoltando la voce, allo scopo del coordinamento, del maggior numero di esponenti frazionari”.

<sup>27</sup> Così S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari 2006, 50. Cfr. la relazione di Conti in Ass. cost., II Sott., 4 sett. 1946; N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Milano 1975, 26 e ss.

deputati sarebbe stata organo rappresentativo dell'intera Nazione come collettività dei cittadini, il Senato avrebbe dovuto rappresentare, da un lato, le Regioni, e, dall'altro, gli enti “nei quali si concreta sotto altri aspetti la differenziazione della società nazionale”<sup>28</sup>, per assicurare una legislazione statale più informata nell'ambito di quei “problemi in cui il punto di vista degli interessi regionali ha un peso notevole”<sup>29</sup>.

Entrambe le impostazioni propendevano per la parità funzionale delle due Camere sulla base del rilievo che, una volta creata una seconda Assemblea, la si sarebbe dovuta porre in condizioni di uguaglianza formale rispetto alla prima, altrimenti sarebbe caduto il presupposto della sua istituzione, di partecipazione attiva alla vita politica<sup>30</sup>.

Di diverso avviso, invece, erano gli appartenenti agli schieramenti di sinistra che proponevano un modello in cui le due Assemblee fossero il più possibile omogenee.

L'obiettivo era la salvaguardia della radice esclusivamente popolare del potere<sup>31</sup>. La “concezione parlamentocentrica” che induceva a riconoscere la primazia dell'Assemblea elettiva, infatti, era “sospettosa” nei confronti “della presenza di contropoteri autonomistici o tecnici”<sup>32</sup>.

L'unico bicameralismo accettabile era quello che non comportasse una sostanziale alterazione degli equilibri politici risultanti dall'elezione della prima Camera<sup>33</sup>. È sulla base di questo rilievo che le sinistre contestavano una parità di attribuzioni laddove la seconda Camera fosse concepita come espressiva di esigenze non perfettamente coincidenti con la sovranità popolare.

Se lo scopo in vista del quale si andava costruendo il nuovo Stato democratico era quello di impedire il riproporsi dell'incubo totalitario, occorreva imparare dall'esperienza la necessità di superare il “distacco”

---

<sup>28</sup> Ass. cost., II Sott., 4 sett. 1946.

<sup>29</sup> Cfr. Ass. cost., II Sott., 6 sett. 1946, in cui Perassi sottolinea come “la nazione non si può risolvere semplicemente in una massa di individui, ma è qualcosa di assai più complesso, e accanto agli individui esistono le istituzioni e quindi interessi particolari che hanno bisogno di essere adeguatamente rappresentati”.

<sup>30</sup> Cfr. l'intervento di Mannironi in Ass. cost., II Sott., 25 sett. 1946. A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo...*, cit., 317 nell'argomentare queste posizioni, parlano di un “nesso inscindibile fra bicameralismo e parità di funzioni”. Si v. anche l'intervento di Tosato in Ass. cost., II Sott., 25 settembre 1946 e, quanto al versante che sosteneva la rappresentanza territoriale, cfr. Conti, Ass. cost., II Sott., 4 sett. 1946; Perassi, Ass. cost., II Sott., 25 sett. 1946; Bozzi, Ass. cost., II Sott., 25 sett. 1946.

<sup>31</sup> Cfr. l'intervento di La Rocca in Ass. cost., II Sott., 5 sett. 1946. V. poi l'intervento di Togliatti in Ass. cost., 11 marzo 1947 che sottolinea come l'unico modello di bicameralismo accettabile sia quello che preveda una conformazione sostanzialmente omogenea delle due Assemblee, entrambe elettive nel rispetto della sovranità popolare. L'obiettivo, invero, era quello di assicurare una rappresentanza indifferenziata del popolo nel suo complesso a fronte del timore che una seconda Camera potesse portare ad una rappresentanza più “selezionata” e quindi all'influenza di individui o gruppi con una posizione sociale elevata a scapito delle masse dei lavoratori.

<sup>32</sup> Così F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, 131.

<sup>33</sup> Cfr. A. BARBERA, F. COCCO, *Il dibattito sul bicameralismo...*, cit., 314.

tra “paese legale e paese reale”<sup>34</sup>. E l'unico modo per farlo era quello di costruire le nuove istituzioni costituzionali su “una solida base popolare”<sup>35</sup>.

L'inconciliabile distanza tra le posizioni descritte, in un dibattito paralizzato dai veti che le forze politiche presenti in Costituente si ponevano l'un l'altra<sup>36</sup>, approdò - nella necessità di uscire dall'*impasse* - all'odg Nitti<sup>37</sup>, che stabilì la prevalenza della rappresentanza politica lasciando un riferimento alle Regioni nella sola elezione “a base regionale” del Senato prevista dall'art. 57<sup>38</sup>.

Una volta definita l'elezione popolare diretta per entrambe le Camere si convenne anche sulla parità delle funzioni, dando vita ad un bicameralismo simmetrico in cui la seconda Camera avrebbe svolto una funzione garantista contro i rischi di concentrazione del potere.

V'è da interrogarsi, a questo punto, sulla coerenza del compromesso finale con le premesse dalle quali si era partiti, di adottare un'organizzazione del Parlamento aderente al contesto storico-politico. La relazione di Mortati che diede origine al dibattito<sup>39</sup>, antepoendo a quello dell'organizzazione del potere legislativo il discorso sulla forma di governo, aveva evidenziato come non esista un modello di bicameralismo intrinsecamente buono e che non avrebbe senso concepire un modello teorico avulso dall'ordinamento in cui deve trovare attuazione<sup>40</sup>.

Tuttavia, il punto di incontro finale non si determinò alla luce del contesto, ma sulla base di una situazione che non vedeva la prevalenza di nessuna forza politica, di fronte alla quale si optò per un

---

<sup>34</sup> V. CRISAFULLI, *Per una Costituzione democratica*, in *Rinascita*, n. 7/1946, 145.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Si v., *ex multis*, L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione. Disposizioni e attuazioni tra crisi e tramonto*, Firenze 1987, 39; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 1162; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. Dir.*, n. 3/1981, 47; G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 1116 e 1117; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. Dir.*, n. 4/2007, 529 e 530.

<sup>37</sup> Ass. cost., 7 ott. 1947.

<sup>38</sup> Che ha riguardo all'ambito territoriale entro il quale avrebbe avuto luogo l'elezione dei senatori; in pratica, ciascuna Regione avrebbe costituito una circoscrizione elettorale. Cfr. Perassi in Ass. cost., 7 ott. 1947. Sul punto si v. A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato nel quadro del bicameralismo perfetto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli 2007, 746; C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Art. 57*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione cit.*, 1146.

<sup>39</sup> Cfr. Ass. cost., II Sott., 3 sett. 1946.

<sup>40</sup> Si v. sul punto A. TESAURO, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, cit., 3. Nello stesso senso M. COTTA, *Il problema del bicameralismo - monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1971; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi sen.*, n. 2/1953, 213 e ss.; F. HUMBLET, *Il Parlamento bicamerale*, in *Boll. inf. cost. parl.*, n. 2/1967. L. PALADIN, *Bicameralismo*, cit., p. 1 sottolinea come “la formula del bicameralismo non obbedisce ovunque alla medesima *ratio*, né corrisponde ad un comune principio”; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova 2001, 462 e ss., parla dell'esigenza di adattare il bicameralismo “alle istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alle tradizioni e alla caratterizzazione attuale e storica della società”; cfr. pure L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., 43.

innalzamento delle garanzie<sup>41</sup>. Una seconda Camera elettiva equiparata nelle funzioni e nei poteri alla prima, infatti, era l'unica soluzione capace di soddisfare sia l'esigenza di una "struttura unica" e "priva di contraltari di diversa natura" che quella di mantenere aperta una sua "utilizzazione correlata alle vicende del quadro politico"<sup>42</sup>, del resto non ancora ben delineato.

### 3. Il bicameralismo nella forma di governo

La nota voce enciclopedica sulle forme di governo di Leopoldo Elia insegna che il giurista che studi il bicameralismo senza tener conto della forma di governo e dei suoi elementi strutturali finirebbe per rubare il mestiere a Don Ferrante<sup>43</sup>. E, in effetti, sin dal compromesso in Costituente, l'analisi del sistema partitico - fattore condizionante della forma di governo stessa<sup>44</sup> - appare essenziale.

#### 3.1. Il consolidamento del modello bicamerale italiano tra modifiche strutturali e dubbi dottrinari

La stessa scelta del modello ha rappresentato una "prima inevitabile vittoria della partitocrazia"<sup>45</sup>, perché le sue ragioni, allontanandosi dalle premesse, si piegano al gioco politico, lasciando intravedere l'intento di non alterarne gli equilibri in costruzione.

Anche la sopravvivenza del bicameralismo simmetrico nell'ambito di una forma di governo parlamentare è ascrivibile al ruolo dei partiti, che, in quanto "istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali"<sup>46</sup>, hanno omogeneizzato le due Assemblee attraverso un "effetto unificante"<sup>47</sup> che ha attutito, col tempo, le poche differenze che il Senato della Costituente presentava rispetto alla prima Camera.

Pari ad essa quanto a poteri e funzioni, la seconda Camera se ne differenziava per alcuni elementi strutturali: il numero dei membri in rapporto di uno a due, con l'ulteriore presenza in Senato dei senatori a vita - componente non elettiva, ma così ristretta da non essere in grado di alterare i rapporti

---

<sup>41</sup> Così, *ex multis*, E. CHELI, *Bicameralismo, ad vocem*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino 1997, 323.

<sup>42</sup> P. CARETTI, *Funzionalità del parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. Dir.*, n. 3/1981, 67.

<sup>43</sup> L. ELIA, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 638.

<sup>44</sup> Cfr., *ex multis*, M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, n. 2/1997, 251.

<sup>45</sup> L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, cit., 41.

<sup>46</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici, ad vocem*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano 1982, 66. Cfr. l'analisi di G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico VI edizione 2001/2002*, Bologna 2001, 308 in cui l'A. parla dei partiti politici come dei "soggetti politici principali degli Stati democratici".

<sup>47</sup> L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., 347; nello stesso senso cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare. Terza edizione*, Torino 1997, 33 e ss.



di forza tra gli schieramenti politici<sup>48</sup> - la durata, sei anni il Senato, cinque la prima Camera, e le diverse età per l'elettorato attivo e passivo.

Un'altra distinzione aveva riguardo ai sistemi elettorali, proporzionale per la Camera e maggioritario per il Senato. La discrasia era tuttavia neutralizzata dall'altissima soglia del 65% necessaria per vincere il collegio uninominale, che, laddove non raggiunta, avrebbe lasciato spazio ad una ripartizione dei seggi su base proporzionale col metodo *d'Hondt*<sup>49</sup>.

L'unica differenza rilevante era quella relativa alla durata. Tuttavia, il termine di cinque anni per la Camera e di sei per il Senato, che implicava momenti diversi per le elezioni dei due organi<sup>50</sup>, non ha mai trovato riscontro nell'esperienza a causa degli scioglimenti anticipati del Senato succedutisi dal 1953 al 1963, che fecero coincidere le consultazioni elettorali per le due Assemblee. È questo un indicatore delle tendenze partitocratiche analizzate, il cui “intento di non inserire fattori di disturbo nel giuoco politico”<sup>51</sup> condusse alla l. cost. 2 del 1963, che equiparò la durata del Senato a quella della prima Assemblea.

Da qui la nascita del *tópos* delle riforme istituzionali: ci si interrogava circa l'utilità di questo bicameralismo “all'unisono”, che, invero, annullava anche la funzione di contropotere della seconda Camera.

### 3.2. *Bicameralismo, partiti e sistema elettorale*

La questione, profondamente articolata, è connessa alla problematica esistenza di un modello di bicameralismo simmetrico nell'ambito della forma di governo parlamentare.

Il problema risiede nel rapporto di emanazione permanente che lega, in questo regime, il Governo al Parlamento: come stabilito dall'art. 94 Cost., infatti, nel bicameralismo simmetrico italiano i voti delle due Assemblee assumono forza autonoma nella dinamica del procedimento fiduciario, dando vita ad un

---

<sup>48</sup> Cfr. A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato...*, cit., 746 e 747.

<sup>49</sup> Cfr. C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 57*, cit., 1149 e 1150. Per un'analisi approfondita si v. A. VUOLO, *La legge elettorale per il Senato...*, cit., 747 e ss.

<sup>50</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., 327 che connette alla diversità di durata “alcune ragioni di in favore della scelta bicamerale, in particolare la stabilizzazione dell'indirizzo: il permanere di una Camera nel variare dell'altra avrebbe evitato svolte politiche particolarmente brusche”.

<sup>51</sup> L. PALADIN, *Il Parlamento come crisi della rappresentanza*, cit., 41. Nello stesso senso si v. J. GRANGÉ, *Italie: Le Sénat de la République*, in J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Parigi 1987, 335.

atto complesso che contiene le uguali volontà delle due Camere di concedere la fiducia, pur potendo esservi motivazioni diverse alla base delle stesse<sup>52</sup>.

In pratica, tra i due atti con cui le Camere conferiscono la fiducia vi è un coordinamento in vista di un interesse comune di più alto livello, per il perseguimento del quale occorre che un'eventuale diversità delle motivazioni non comprometta l'eguale volontà di accordare o mantenere la fiducia, perché questo darebbe luogo a situazioni di contrasto che bloccherebbero l'attività di governo<sup>53</sup>.

È a questo punto che entra in gioco il binomio partiti-sistema elettorale in quell'ovvio legame per cui il “complesso di disposizioni che definiscono compiutamente l'ordinamento preposto alla formazione di una determinata assemblea rappresentativa”<sup>54</sup> permette ai partiti di esplicare quel ruolo di influenza di cui si è parlato<sup>55</sup>, che interferisce con la forma di governo<sup>56</sup>, anzi che di essa è il “motore primo”<sup>57</sup>.

E il funzionamento del bicameralismo italiano è lo specchio delle dinamiche partitiche. Infatti, ciò che ha evitato il blocco istituzionale che sarebbe potuto derivare dai disaccordi tra le due Assemblee è stata la simmetria nel sistema elettorale di Camera e Senato<sup>58</sup>: in esse si formava la stessa maggioranza grazie agli accordi partitici<sup>59</sup>.

Il *tópos* della riforma del Senato<sup>60</sup>, quindi, si fondava sul rilievo che una seconda Camera siffatta aveva le sembianze di mero doppione<sup>61</sup>, e, a fronte della sua inutilità, causava degli effetti disfunzionali nell'ordinamento. In particolare, si è sempre lamentata la lentezza del procedimento legislativo, aggravato dalla doppia approvazione, entro la quale si innesterebbe l'azione dei gruppi di pressione che,

---

<sup>52</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano 1972, 446 e ss.

<sup>53</sup> Ivi, 454 e 455; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2012, 34.

<sup>54</sup> E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, ad vocem, in *Dig. disc. Pubbl.*, V, Torino 1990, 436.

<sup>55</sup> Sul rapporto legge elettorale-partiti con specifico riferimento al bicameralismo si v. G. BROSIO, *Properties of bicameralism and political/institutional systems*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Milano 2006, 33 e ss.

<sup>56</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 640 definisce le norme sulla forma di governo come “a fattispecie aperta (...) suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo”. S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica. Forma di governo. Network analysis*, Napoli 2014, XI parla della necessità di “definizioni giuridiche” delle forme di governo “sufficientemente dinamiche” che facciano “riferimento a ciascun singolo ordinamento in cui l'esperienza della forma di governo si svolge”.

<sup>57</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti...*, cit., VII.

<sup>58</sup> La soglia del 65%, invero, era troppo difficile da raggiungere. Sulla “simmetria” si v. B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri*, Roma 2003, 61.

<sup>59</sup> Cfr. G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, in *Le Regioni*, n. 1/2007, 8.

<sup>60</sup> Sui tentativi di riforma si v. C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in *forumcostituzionale.it*, 6 febbraio 2008.

<sup>61</sup> B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri cit.*, 62; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi...*, cit., 235; S. ANTONELLI, *Note sull'attuale sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *St. urb.*, n. 31/1978-79

in queste lungaggini, troverebbero porta aperta per l'esercizio del potere di influenza<sup>62</sup>. A questo si aggiunga che le continue trattative tra le due Camere non giovano alla stabilità di governo, esponendola facilmente all'ostruzionismo e all'attività dei franchi tiratori<sup>63</sup>.

Ancora una volta è essenziale il riferimento al contesto. Il bicameralismo paritario è l'emblema della diffidenza che in sede Costituente le une forze nutrivano nei confronti delle altre che, all'alba di una democrazia, preferirono irreggimentare il governo in una robusta struttura di controlli, prediligendo, nel difficile bilanciamento tra rappresentatività e governabilità, la prima e dando vita ad una democrazia di operazione. La lentezza decisionale e amministrativa dell'esperienza repubblicana, però, inadeguata di fronte alle sfide poste dal processo di integrazione europea e dall'internazionalizzazione della competizione economica, hanno reso il bicameralismo paritario - per come venuto configurandosi - un peso e non una risorsa garantista<sup>64</sup>.

Questo “sistema bloccato” aveva condotto alle ll. 276 e 277 del 1993 che avevano impresso una svolta maggioritaria nel sistema elettorale, che, “battezzata solennemente nel bagno referendario del popolo”<sup>65</sup>, esprimeva il mutamento avvenuto anzitutto nel corpo sociale e poi nella configurazione dei partiti<sup>66</sup>. L'esigenza di rendere omogenea la composizione dei rami parlamentari, però, era ancora attuale e, i risultati del 1994, 1996 e 2001, modellando il sistema sul bipolarismo, con coalizioni pre-elettorali, mostrano che aveva tenuto<sup>67</sup>.

Le più significative difficoltà si sono avute con l'apparente ritorno al proporzionale posto in essere dalla l. 270 del 2005<sup>68</sup> (poi dichiarata incostituzionale con la storica sentenza n. 1/2014) che, prevedendo diversi premi di maggioranza, nazionale per la Camera e regionale per il Senato, ha incagliato il

---

<sup>62</sup> Cfr., *ex aliis*, A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit.; F. BEZZI, *Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia*, Firenze 1967; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit.; E. CHELI, *Bicameralismo*, cit.; S. TOSI, *Correggiamo i vizii della Costituzione materiale*, in *Prospettive nel mondo*, n. 34/1979. *Contra* si v. S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit., che, pur criticando i rilievi enunciati, auspica il superamento del bicameralismo paritario convenendo sulla scarsa utilità di un Senato così concepito.

<sup>63</sup> Cfr. E. CHELI, *Bicameralismo*, cit., 324; A. BARBERA, *I Parlamenti cit.*, 99.

<sup>64</sup> Cfr. l'analisi di G. SCACCIA, *La riforma del bicameralismo. Associazione M. T. Cicerone Sora, 12 giugno 2015*, in *Ratio iuris*, n. XXVI/2016; P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, Nola 2006, 134 e ss.; F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.

<sup>65</sup> M. CALISE, *La terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari 2006, 3.

<sup>66</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., 321 e ss. in cui l'A. spiega come le leggi elettorali in questione siano “la traduzione istituzionale” dello sconvolgimento che il sistema dei partiti ha subito a partire dai primi anni Novanta.

<sup>67</sup> Si v., per una visione critica del fenomeno bipolare, G. PITRUZZELLA, *La forma di governo tra ingegneria costituzionale e costituzione in senso materiale*, in AA. VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno AIC Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova 1999, 242 e ss. che ritiene discutibile un sistema non in grado di garantire “maggioranze compatte e omogenee” a causa di una competizione forzata “fra cartelli elettorali multipartitici e a geometria variabile”.

<sup>68</sup> Su cui si v. A. VUOLO, *Formule maggioritarie e test di costituzionalità*, in S. STAIANO, *Nella rete dei partiti cit.*, 105 e ss.

meccanismo della simmetria, indebolendo il sistema istituzionale in un circolo vizioso di accentuata disfunzionalità tra corpo elettorale, Parlamento e Governo<sup>69</sup>.

Il motore sono ancora una volta i partiti, in una fase di crisi, intesa soprattutto nella sua accezione di trasformazione, ancora oggi non risolta<sup>70</sup>. Le disfunzionalità del sistema che ne sono conseguite hanno determinato la nascita di una nuova ideologia, quella della governabilità<sup>71</sup>, per ottenere la quale appare necessario il passaggio ad una democrazia immediata<sup>72</sup>, in cui un *leader* di partito, risoluto e carismatico<sup>73</sup>, divenuto un simbolo, una personalità su cui confluire il consenso più che una persona, una volta ottenuta una forte investitura popolare, sarebbe in grado di risolvere i problemi del Paese, “libero” dagli “ostacoli” dei contropoteri.

Ma c'è qualcosa che non funziona in questo nuovo disegno istituzionale: è l'organizzazione bicamerale del Parlamento, che si era adattata con fatica alla forma di governo parlamentare, pagando il prezzo del ridimensionamento funzionale della seconda Camera, ma che difficilmente può convivere con un sistema elettorale con effetti maggioritari<sup>74</sup>.

L'inserimento di un meccanismo elettorale maggioritario tra la “variabile istituzionale” bicameralismo paritario e la “variabile di contesto” partitocrazia, infatti, comporta esiti nuovi che disequilibrano il sistema delle simmetrie. E questo è tanto più vero quanto più ampia risulta la distorsione maggioritaria, come dimostra l'esperienza della l. 270/2005<sup>75</sup>, che, nelle sue applicazioni, ha prodotto esiti sempre differenti<sup>76</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. G. FALCON, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, cit., 8 e 9; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, cit., 40 e ss..

<sup>70</sup> Sul punto si v. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3/2012, 16 e ss. “Il sistema dei partiti si è andato innanzitutto disarticolando, fortemente differenziando, e divenendo «fluidico»: prima del collasso tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso i partiti (...) presentavano (...) un assetto strutturalmente e organizzativamente rigido. Un tale assetto conferiva al consolidamento in convenzioni costituzionali di comportamenti tenuti nel contesto partitico, in ragione dell'accentuata stabilità che lo caratterizzava, e del rapporto sostanzialmente univoco e in forme rigide tra partiti e istituzioni. Lo scenario muta del tutto con l'irrompere del «partito personale»: il partito dominato dal suo *leader* che si pone al centro di una «rete» autonoma di relazioni (...)”; ID., *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 19/2005, 2 e ss.; nello stesso senso M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino 2013, in part. 132.

<sup>71</sup> Sulla questione della governabilità nella sua relazione con i sistemi elettorali si v. A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. e dir.*, n. 1/1979, 347 e ss.

<sup>72</sup> Su cui cfr. M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Roma-Bari 1978, 114 e ss.

<sup>73</sup> Sul punto cfr. le riflessioni di B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri cit.*, 33 e ss.

<sup>74</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, cit., 39.

<sup>75</sup> Imposta dal partito personale, come rileva S. STAIANO, *Prolegomeni minimi...*, cit., 17 “la legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270 ha reso più favorevoli le condizioni per il prosperare del partito personale, introducendo il

Il problema è che nel contesto di un Parlamento che divarica l'espressione della volontà popolare in due rami, una diversa composizione politica delle due Assemblee finisce col determinare una situazione di antagonismo e divisione in cui l'una Camera può diventare opposizione dell'altra<sup>77</sup>.

In questo modo la volontà popolare risulta sminuita, perché subordinata ad un altro organo costituzionale, il Presidente della Repubblica, che, avendo il potere (oltre che il compito) di comporre il conflitto attraverso lo scioglimento di una o di entrambe le Assemblee, finisce, in ultima analisi, col sovrastarla<sup>78</sup>.

Anche a prescindere da queste considerazioni teoriche, poi, l'esperienza insegna che a risentire maggiormente di questa potenziale conflittualità è la relazione fiduciaria, i cui squilibri determinano un'eterogenesi dei fini che, invece di sbloccare il sistema, ne paralizza ulteriormente la governabilità.

#### 4. Problematiche aperte di un bicameralismo “non proprio” perfetto

---

sistema delle liste bloccate, formate dai singoli partiti (...) e imponendo agli elettori scelte di adesione globale, da interpretare come pronuncia plebiscitaria”; ID., *Forma di governo e sistema dei partiti...*, cit., XV.

<sup>76</sup> Nel 2006 la risicata maggioranza raggiunta in Senato dalla coalizione di centro-sinistra, vittoriosa alla Camera, di certo non ha favorito la stabilità di governo, minacciata costantemente da un Senato sede di conflitti di partito e, sebbene nel 2008 la coalizione di centro-destra fosse riuscita ad ottenere un'ampia maggioranza di partenza in entrambe le Camere, le vicende politiche legate alla complessa convivenza delle diverse anime in seno alla coalizione pre-elettorale, ha condotto alle dimissioni di un esecutivo logorato dall'incerta tenuta della sua maggioranza. Maggioranza che all'esito della tornata elettorale del 2013, come noto, è stato impossibile individuare. Sul Senato “teatro di scontri e di battaglie all'ultimo voto” cfr. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, cit., 42. Sul fenomeno coalizionale, in particolare sul problema della formazione di alleanze prive di convergenze programmatiche, si v., *ex multis*, R. CHERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti?*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli 2009, 441 e ss.; ID., *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006; C. G. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Seminario 2002; G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di “stabilizzazione dell'opposizione”: lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in *archivio.rivistaaic.it*, 7 febbraio 2003.

<sup>77</sup> Su questo rischio cfr. le osservazioni di V. CRISAFULLI, *Il Parlamento come opposizione nella crisi*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del ginoco...*, cit., 44. Si v. poi P. PASSAGLIA, *Il rendimento del bicameralismo: il ruolo delle seconde Camere, in prospettiva comparata, tra forma di stato e forma di governo*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, VI, Pisa 2014, 26 che pone “un *discrimen* temporale in corrispondenza del 2006”, data a partire dalla quale “la parcellizzazione dei premi di maggioranza a livello regionale rende, inevitabilmente, la maggioranza più debole rispetto agli equilibri presenti nella Camera dei deputati” con un Senato che acquista, secondo l'A., una rinnovata funzione di “argine nei confronti di una «tirannia della maggioranza», quanto meno là dove non si sia in presenza di una vittoria chiara e netta in sede elettorale”.

<sup>78</sup> Sul punto si v. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., 359.

Pare evidente, allora, che per incidere in maniera significativa sul sistema dei poteri non bastano le riforme elettorali. Ad esse va affidato, invece, un ruolo attuativo del cambiamento<sup>79</sup>, certo necessario.

Secondo la filosofia di Aristotele, la difficile categoria del cambiamento ha una sostanza scientifica che può essere studiata, essa richiede la stabilità delle cose continue e persistenti: è attorno a queste che va costruito il mutamento. Ed è in questo senso che sembra opportuno riflettere sulla necessità di correggere il bicameralismo e, con esso, la funzionalità della forma di governo, razionalizzandolo intorno ad un elemento costante: il territorio<sup>80</sup>.

Organizzare il Parlamento con un Senato delle Regioni escluso dalla relazione fiduciaria, infatti, più che una via percorribile, appare un'“esigenza ineludibile”<sup>81</sup> per differenziare il bicameralismo italiano, in attuazione dell'art. 5 Cost. che, nell'unità e indivisibilità della Repubblica, ne prevede la funzione di promuovere le autonomie locali, così rendendo quello di autonomia una delle esplicazioni del principio democratico, come ricordato dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 106/2002<sup>82</sup>.

In questa sentenza, peraltro, la Corte dice che le Assemblee legislative nazionali sono “la sede esclusiva” in cui “prende forma la sovranità del popolo”<sup>83</sup>, affermazione dalla quale pare dedursi che l'unico modo per mettere gli interessi territoriali in condizione di partecipare a quello centrale, è quello di inserire le Regioni in Parlamento, così conducendole “nel cuore della forma di governo” e portando a compimento il processo di regionalizzazione<sup>84</sup>.

In prospettiva comparata, i modelli europei di bicameralismo differenziato in cui il principio di rappresentanza popolare della Camera bassa è integrato dalla rappresentanza territoriale della seconda

---

<sup>79</sup> Cfr. in questo senso F. PASTORE, *Partiti e movimenti politici nel momento elettorale e sotto la vigenza dell'Italicum*, in *dirittifondamentali.it*, 11 maggio 2015; G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 7/2016.

<sup>80</sup> Sulla “persistenza” del territorio si v. I. CIOLLI, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, 63 e ss.

<sup>81</sup> Così I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2007, 909; *contra* R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007 che ne parlano come di un “mito”, suggerendo di concentrare la rappresentanza territoriale nel sistema delle Conferenze mediante una modifica di quest'ultimo per via legislativa ordinaria.

<sup>82</sup> Cfr. Corte cost. n. 106/2002 al p.to 3 del dir.; v. anche Corte cost. n. 829/1988, in part. al 2.2 del dir.

<sup>83</sup> Cfr. ancora Corte cost. n. 106/2002 al p.to 3 del Cons. in dir. Si tratta di un principio assai radicato nella giurisprudenza costituzionale, su cui si v. le sentt. nn. 6/1970, 306/2002, 195 e 365/2007, 279/2008.

<sup>84</sup> Cfr. S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *confronticostituzionali.eu*, 5 giugno 2014, 8; ID., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, 7; ID., *Autonomie al centro. Sedi e forme della rappresentanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 18/2007. Nello stesso senso si v. gli interventi di V. Lippolis e M. Luciani in 1° Comm. Aff. Cost. Sen., 8 maggio 2014.

Assemblea sono quelli di Germania, Austria, Spagna e Belgio<sup>85</sup>. Di questi ultimi si è tenuto conto nel corso dei lavori parlamentari per la legge costituzionale approvata lo scorso 12 aprile, che pare aver prescelto una soluzione ibrida tra il *Bundesrat* tedesco e quello austriaco<sup>86</sup>.

Come nel modello austriaco, la legge di revisione dispone che i membri del nuovo Senato delle Regioni vengano eletti dai Consigli regionali, tuttavia, si discosta dallo stesso quando prevede che l'elezione debba avvenire tra i componenti degli stessi Consigli. Questo, invero, è un elemento mutuato dal sistema tedesco, in cui i governi dei *Länder* eleggono i membri del *Bundesrat* tra i componenti dell'esecutivo del *Land*. La riforma, in difformità dai modelli comparati, prevede, poi, l'elezione di un sindaco per ciascun territorio regionale, giustificata con la necessità di dar voce a questi enti locali fortemente radicati nel tessuto autonomistico<sup>87</sup>.

Come accade sia per il *Bundesrat* tedesco che per quello austriaco, la durata della carica coincide con quella dell'organo di provenienza. Essa viene esercitata senza vincolo di mandato come in Austria, diversamente a quanto accade in Germania, in cui i parlamentari provenienti dallo stesso *Land* sono vincolati a votare in modo unitario.

Quanto alle funzioni, il nuovo modello di Senato si avvicina più a quello tedesco, perché il *Bundesrat* austriaco nel procedimento legislativo esercita un mero potere di veto sospensivo. Il modello italiano di Senato, invece, partecipa in maniera forte ai procedimenti legislativi con la facoltà, prevista dal nuovo art. 70, di intervenire anche in quelli che non rimangono bicamerali se un terzo dei suoi componenti richieda l'esame di un ddl approvato dalla Camera dei deputati. Si tratta di un potere più forte di quelli del *Bundesrat* tedesco (come modificato nel 2006<sup>88</sup>) che svolge una funzione di perfezionamento delle leggi bicamerali attraverso il solo consenso, conservando una facoltà di veto non vincolante su quelle semplici.

La sintetica descrizione tentata prospetta dunque un Senato che, in concreto, non si conforma ai modelli europei evidenziati<sup>89</sup>, presentando alcuni aspetti di problematicità ascrivibili, ancora una volta e

---

<sup>85</sup> Per un quadro sinottico si v. Sen. Rep., Serv. St., Nota breve “SENATI in un *flash*”, n. 23, febbraio 2014.

<sup>86</sup> Per la cui trattazione diffusa si rinvia a Sen. Rep., Serv. St., Dossier “Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, n. 54, settembre 2013; P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2015, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, 257-324 e 325-381.

<sup>87</sup> Cfr. R. Nania in 1° Comm. Aff. Cost. Sen., 30 luglio 2015.

<sup>88</sup> Su cui si v. F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quad. cost.*, n. 3/2006.

<sup>89</sup> Sul punto si v. l'analisi critica di M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 7 e ss.

a settant'anni di distanza, all'impossibilità di comporre le posizioni ideologiche emerse nel corso dei lavori parlamentari.

La divaricazione maggiore nel dibattito, non a caso, riguarda quella che pare la disciplina più problematica: l'elezione dei senatori. Quando il 5° co. del nuovo art. 57 prevede che i “senatori siano eletti in conformità alle scelte degli elettori per i candidati consiglieri”<sup>90</sup> pone una disposizione difficile da interpretare, certo inedita nell'ambito delle esperienze comparate. Essa è chiaramente volta a sopire quell'irriducibile polemica ideologica tra sostenitori dell'elettività diretta o indiretta, che ha estenuato il dibattito fin dalle prime sedute<sup>91</sup>, conducendo ad una soluzione che - ai sensi del 6° co. - lascia ampio margine di manovra alla legge ordinaria quanto alla concreta disciplina delle modalità<sup>92</sup>.

La disposizione, invero, sarebbe stata di più semplice interpretazione nell'ambito della formulazione originaria del ddl governativo, nel quale si prevedeva che in Senato dovessero sedere, tra gli altri, i Presidenti delle Giunte regionali, che sono eletti direttamente dal popolo.

In questo senso, la “conformità alle scelte degli elettori”<sup>93</sup> avrebbe avuto un significato più lineare, perché il cittadino, nell'eleggere il Presidente della Regione, sarebbe stato consapevole di votare anche per un senatore<sup>94</sup>, nell'ambito di quella che potremmo definire una “rappresentanza al quadrato” rivitalizzata nel più diretto collegamento tra quella politica e quella territoriale<sup>95</sup>.

Una precisazione, però, si impone come necessaria: prediligere un modello di Senato in cui siedano i governi regionali sarebbe diverso da quanto accade in Germania, perché, mentre il *Bundestag* viene eletto con metodo proporzionale, in Italia, almeno per il momento, è previsto per la Camera un meccanismo fortemente maggioritario che sbilancerebbe il sistema dal lato degli esecutivi.

---

<sup>90</sup> Sul punto si v. Sen., 3 ottobre 2015, seduta nella quale ha ottenuto esito positivo il voto sull'emendamento 2.204 (Finocchiaro, Zeller, Zanda, D'Adda). Sulla criticità della formula cfr. I. CIOLLI, *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC*, Osservatorio costituzionale, 5 febbraio 2016, 3; T. E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, 4.

<sup>91</sup> Cfr. ad es. la veemenza dell'intervento di L. Tarquinio in Sen., 14 luglio 2014.

<sup>92</sup> Sull'importanza che avrà questa legge e, più in generale, sullo “spazio piuttosto ampio” lasciato ai regolamenti parlamentari “in sede attuativa” si v. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016.

<sup>93</sup> Chiaramente non “per i candidati consiglieri”.

<sup>94</sup> Perché, invero, il Presidente è uno e non una molteplicità come i Consiglieri regionali.

<sup>95</sup> Cfr. l'audizione di G. Silvestri in 1° Comm. Aff. Cost. Sen., 27 luglio 2015 che parla, in questo senso, di un'attenuazione dell'elezione di secondo grado “che arriv(erebbe) a sembrare un'elezione quasi di primo grado”.



Probabilmente in quest'ottica va letta la previsione che nel ddl governativo integrava la composizione della seconda Camera con due membri per Regione scelti dai Consigli regionali tra i propri componenti, oltre a due sindaci eletti nell'ambito di un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

La formulazione finale della disposizione che potrebbe sostituire l'attuale art. 57, dunque, nel corso dei lavori parlamentari, ha assunto una diversa connotazione, che, tuttavia, presenta il pregio di ridimensionare la componente comunale<sup>96</sup> nell'ambito di una composizione regionale ad elezione indiretta. Al di là delle distorsioni ideologiche, infatti, l'elezione indiretta rappresenta lo strumento attraverso cui connotare di concretezza l'auspicata integrazione della rappresentanza<sup>97</sup>, eludendo, tra l'altro, il pericolo di consegnare la Camera delle Regioni alle dinamiche partitiche<sup>98</sup>.

Un aspetto sul quale riflettere, poi, sembra riscontrarsi nella mancata previsione del mandato imperativo per i senatori, che servirebbe ad assicurare la rispondenza del loro operato alle istanze territoriali<sup>99</sup>. Nel sistema austriaco, invero, pur non essendovi il vincolo di mandato, esiste un meccanismo in virtù del quale la Corte costituzionale può revocare anticipatamente il mandato ai componenti del *Bundesrat*, ragione per la quale al momento dell'elezione viene designato anche un membro supplente, che subentrerebbe nell'incarico. Certo, anche qui, è necessario rapportarsi al contesto italiano, soprattutto in considerazione del ruolo forte del giudice costituzionale nel sistema dei poteri. Si tratta, comunque, di un elemento di controllo, controllo di cui l'operato dei nuovi senatori risulta sprovvisto<sup>100</sup>.

In questo modo, il rischio - date le tendenze partitocratiche analizzate - potrebbe essere una nuova forma di cooptazione, collegata tra partito personale regionale e partito personale nazionale. Se così dovesse essere, le autonomie al centro non riuscirebbero ad esercitare quel ruolo di “riequilibrio e limitazione”<sup>101</sup> proprio dei contropoteri, non essendo scontata la auspicata valorizzazione dell'autonomia regionale, necessaria a bilanciare la tendenza alla concentrazione del potere

---

<sup>96</sup> S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi...*, cit., 7 illustra che “una riforma che tenga conto del *processo storico* secondo il quale si è venuto disponendo il regionalismo italiano”, del cui processo dovrebbe costituire il compimento, “non potrebbe che prevedere un'investitura regionale”. I Comuni, potrebbero “trovare presenza nel nuovo Senato”, ma “senza stravolgerne la naturale configurazione regionale”.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato...*, cit., 4.

<sup>99</sup> Sul punto si v. P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme elettorali*, in *Le Regioni*, n.1/2015, 104. Cfr. l'audizione di M. Luciani in 1° Comm. Aff. Cost. Sen., 28 luglio 2015; I. CIOLLI, *Appunti...*, cit., 2; F. GRANDI, *Mandato imperativo e Senato delle Autonomie. Una breve riflessione*, in *Rivista AIC*, Osservatorio costituzionale, aprile 2014, 2 e 3 che sottolinea come il divieto di mandato imperativo non sia esigenza legata alla rappresentanza territoriale, ma caratterizzazione della “rappresentanza politica moderna, quella delle assemblee nazionali che devono decidere su tutti e su tutto, in tempi ragionevoli”.

<sup>100</sup> Cfr. l'audizione di S. Niccolai in 1° Comm. Aff. Cost. Sen., 28 luglio 2015.

<sup>101</sup> Così S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi...*, cit., 9; cfr. anche ID., *Metodo Merito Contesto*, cit., 5.

nell'unidimensionalità del partito personale, tanto più considerando che sull'altro piatto della bilancia pende il meccanismo fortemente maggioritario introdotto dalla l. n. 52/2015.