

## ***Spigolature intorno all'attuale bicameralismo e proposte per quello futuro***

D. Argondizzo - G. Buonomo

È necessario mettere in evidenza alcune connessioni tra il tema dell'attuale bicameralismo ed altri temi che restano sottotraccia (ovvero completamente in ombra) quando si parla della nostra forma di governo, e che invece dovrebbero essere affrontati con chiarezza ed in una visione di complessivo sistema. Le istituzioni democratiche si difendono anche con la conoscenza dei loro presupposti teorici e storici, e con la loro diffusione nel circuito culturale, specie in una fatua epoca di mediacrazia.

L'analisi che segue vorrebbe essere tecnica; cerca di essere onesta. Quindi non può essere fatta propria da alcuna parte politica, ma è ontologicamente trasversale: cercando di sfuggire al destino di soccombenza che spesso ha accompagnato chi ponga la questione del limite all'esercizio sregolato del potere entro le proprie cerchie culturali di riferimento, qualunque esse siano.

Perciò, prima di ragionare del bicameralismo, è bene valutare l'incidenza che nel nostro ordinamento hanno altri istituti ed altre pratiche: segnatamente quelle legate alla legislazione regionale, all'organizzazione dei partiti, al rapporto fra esecutivo e legislativo. Solo dopo sarà possibile intervenire efficacemente sul tema del bicameralismo.

### **I. "Legislazione" regionale**

Mortati immaginava l'apporto futuro delle regioni nel sistema costituzionale nei seguenti termini: *«Con tale riforma [regionale] si è [...] soprattutto inteso di promuovere e sollecitare l'organizzazione dei grandi gruppi di interessi omogenei nel loro interno dal punto di vista territoriale e sociale, e differenziati dagli altri per le diverse condizioni storiche, geografiche, economiche, allo scopo di far pervenire le voci più chiare e genuine di questi interessi all'atto delle deliberazioni di politica generale, sicché tali deliberazioni risultassero il più possibile aderenti alla varietà dei bisogni reali di tutta la società. E, nel promuovere l'attuazione di tale intento, si è voluto tenere presente soprattutto il Mezzogiorno, la parte d'Italia cioè meno progredita rispetto alle altre, onde sollecitare in essa una più efficiente coscienza politica, ed in tal modo dare ad essa maggior peso nell'attività statale. [...] Noi sappiamo bene che i problemi meridionali si possono risolvere solo sul piano nazionale, nell'ambito della politica generale dello Stato, in occasione delle decisioni in materia di politica doganale, tributaria, agraria, dei trasporti, degli scambi internazionali, della stessa politica estera. Ma, appunto per questo, noi pensiamo che sia necessario conferire alle regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione. [...] Così si dica della correzione all'equivalenza dei suffragi, che si è voluta realizzare attraverso l'attribuzione di un numero fisso di senatori per ogni regione, all'infuori della loro consistenza demografica,*

*correzione che dai suoi proponenti è stata pensata appunto in funzione del potenziamento politico del Mezzogiorno meno esteso e meno popoloso del Nord»<sup>1</sup>.*

Quindi, per Mortati, le regioni dovevano servire per rappresentare al meglio, nelle decisioni dello Stato centrale e soprattutto del Parlamento nazionale, le esigenze, magari differenti, di tutte le aree del paese.

I Costituenti potevano solo sognare lo sviluppo politico dell'integrazione europea, che avrebbe preso l'avvio con i Trattati di Roma del 1957. Che fossero favorevoli ad essa, nonché "alle limitazioni di sovranità necessarie", lo testimonia l'articolo 11 della Costituzione, che infatti è poi stato (e resta) il primo basamento per l'adesione italiana alla Cee. Si è assistito, via via nei decenni, ad un aumento - più o meno continuo e graduale - dei poteri dei vari organi europei, sino ad arrivare all'elezione diretta di un Parlamento con poteri sempre più significativi nella forma di governo dell'Unione, e con una sempre più ampia, dettagliata, approfondita copertura dei campi della vita associata da parte della legislazione europea.

In Italia, parallelamente e contemporaneamente, cosa si è fatto? Si sono negli anni '70 istituite unità sub-statali, cui (finalmente?) sono state assegnate le materie di legislazione previste inizialmente dal Costituente. Si è poi ampliata l'estensione di tale competenza, dapprima con legislazione ordinaria, successivamente con legislazione costituzionale (n. 3/2001), sino al punto di arrivare a ribaltare il criterio della ripartizione per materia tra legge regionale e legge statale. Si è cioè sostanzialmente diviso il residuo non coperto dalla normativa europea (che in una augurabile prospettiva è destinato ad essere sempre più esiguo) tra un Parlamento nazionale e 20 parlamentini regionali (senza considerare i consigli delle province autonome).

Un modo di procedere siffatto è lungimirante? È rispettoso del significato giuridico dell'atto "legge"? È funzionale ad una ragionevole gerarchia delle fonti, e prima ancora, delle istituzioni (iniziando dall'Ue fino a scendere ai comuni italiani)? È funzionale alle esigenze di razionalità e di affidamento di un sistema economico aperto alla concorrenza ed alla libertà di impresa?

Tre esempi siano sufficienti a dare il senso dei quesiti: 1) in tre ore di treno si arriva da Roma a Milano, cambiando ben 5 legislazioni regionali; 2) al centralismo statale si è sostituito un centralismo regionale, che mortifica ancora di più le potenzialità delle realtà comunali (che sono le istituzioni più antiche del paese<sup>2</sup>); 3) un imprenditore reatino che voglia aprire una seconda sede di produzione in provincia di Terni deve augurarsi che i due consigli regionali del Lazio e dell'Umbria non abbiano esercitato in modo difforme le loro prerogative legislative nelle varie materie che intersecano lo svolgimento di una qualunque attività economica.

Siamo così tornati ad una situazione di frammentazione normativa anche peggiore rispetto all'Italia preunitaria (perché allora non vi era la necessità di uniformarsi ad una legislazione europea). Non sarebbe più ragionevole (dal punto di vista storico, economico e costituzionale) tornare al testo dell'art. 117 approvato in Costituente? Addirittura, per le stesse ragioni, non sarebbe più responsabile adottare la formula dell'originario art. 117 anche più dimagrita? Ad esempio, siamo proprio sicuri che *l'urbanistica* e *l'industria*

---

<sup>1</sup> Seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 18 settembre 1947.

<sup>2</sup> Si è, in questo modo, lontani anni luce dell'autogoverno delle realtà territoriali più diretta espressione delle comunità, praticata nella più antica democrazia, quella britannica; mimata dalla dottrina europea con il concetto di sussidiarietà, successivamente storpiato dal provincialismo italiano per legittimare l'ipertrofia regionale.

alberghiera siano materie che possano oculatamente essere oggetto di una “legislazione” differente per fazzoletti di territorio che in auto o in treno si attraversano anche in una sola ora? Nel successivo punto II sarà affacciata una maliziosa ipotesi di spiegazione.

## II. Democrazia interna dei partiti, deontologia politica e finanziamento della politica

Ancora Costantino Mortati può offrire una chiave di lettura, stavolta dalla sua relazione preliminare “*Sui diritti subiettivi politici*”, presentata nella seduta del 20 marzo 1946 della I Sottocommissione “*Problemi costituzionali*” (in seno alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presso il Ministero per la Costituente<sup>3</sup>). Si riportano (contestualmente esplicandole e commentandole) alcune parti iniziali della relazione<sup>4</sup>: «*Nella realtà i partiti (in quanto naturale espressione del principio di organizzazione nel campo degli interessi politici) hanno assunto una funzione di protagonista nell’ordinamento dello Stato democratico moderno, che ha conferito loro di fatto una posizione tutt’altro che pregiuridica, come si sostiene, ma addirittura pubblicistica, per la natura dei compiti che vengono ad assumere non solo nella fase di formazione di altri organi, ma anche nella stessa gestione dello Stato, alla quale il partito di maggioranza conferisce la propria ideologia, i propri uomini, e nella quale assicura l’unità di direzione politica al di sopra della separazione dei poteri*<sup>5</sup>. In presenza di questa realtà, sembra irrazionale continuare a fingere di ignorarne l’esistenza e sembra legittimo chiedersi se ad essi la Costituzione debba fare riferimento solo implicitamente (come avviene, per lo più, in alcune costituzioni che li menzionano in occasione del procedimento elettorale) o anche espressamente ed in via più generale. [...] Sembra che condizionare ad un ordinamento del partito in senso democratico l’ammissione di questi a funzioni costituzionalmente rilevanti corrisponda effettivamente ad un’assoluta esigenza organizzativa dello Stato moderno, venendo i partiti a porsi come il tramite necessario per la formazione e manifestazione della volontà popolare, e quindi ad assumere anche un compito educativo per la partecipazione consapevole dei singoli alla vita politica. Quest’esigenza trova una conferma nella constatazione, universalmente fatta, dello spostamento, venutosi a verificare, del centro di formazione dell’opinione politica da imprimere allo Stato dal Parlamento all’interno dei partiti o agli accordi fra partiti. Il Parlamento diviene organo di registrazione e di esecuzione di deliberazioni già prese all’infuori di esso, venendo a perdere la posizione di centro del regime di discussione posseduta in passato. Così essendo, è evidente l’importanza di dare a questo stadio di formazione della volontà statale, che impropriamente si definirebbe pregiuridico, quelle garanzie di pubblicità e di libertà di dibattito, di prevalenza del criterio maggioritario nelle votazioni, le quali erano acquisite per l’attività parlamentare. L’accettazione del metodo democratico da parte dei partiti dovrebbe trovare il presupposto, e nello stesso tempo il suo completamento, nell’espressa

<sup>3</sup> Per indicazioni bibliografiche e, soprattutto, archivistiche si rinvia a D. Argondizzo, *1945-1947 Il bicameralismo in Italia tra due modelli mancati: Congresso Usa e Stortinget*, Quaderni della Rivista Il Politico, n. 59, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

<sup>4</sup> *Devono essere effettivamente retti democraticamente i partiti?*, inedito.

<sup>5</sup> Per come questa realtà, nell’esperienza italiana unitaria (a partire da quella monarchica), abbia svuotato sostanzialmente la separazione dei poteri, si rinvia alle parole di Tosato e Mortati. Essi parlarono espressamente di «confusione» dei poteri: Tosato nella seduta pomeridiana dell’Assemblea Costituente del 19 settembre 1947; Mortati nel 1949, in *Sulla funzionalità delle Istituzioni rappresentative*, in «Cronache sociali», 1949, n. 21 (anche in “Problemi di politica costituzionale - Raccolta di scritti”, Milano, Giuffrè, 1972, v. IV).

*adesione, o per lo meno nell'assenza di contrasto, [dell] 'ideologia e [dei] programmi del partito ai principi fondamentali che sono alla base del metodo stesso. Qui si affronta la parte più spinosa del problema, trattandosi di decidere se l'adesione richiesta debba riferirsi anche a principi sostanziali propri del particolare tipo di Stato (esempio, il mantenimento della proprietà privata dei mezzi di produzione), o invece solo a quelli che sono strettamente inerenti, o potrebbe dirsi sottintesi, nel concetto stesso di Stato democratico (ed anzitutto il valore assoluto della persona umana ed i diritti conseguenti di libertà personale e di uguaglianza). Sembra che compatibile con la concezione liberale sia la soluzione in questo secondo senso. Per quanto riguarda l'imposizione di obblighi di esibizione delle contabilità, essa può trovare una giustificazione nel principio generale della pubblicità dei bilanci degli enti considerati attivi per lo Stato, ed appare corrispondente al bisogno di dare ai cittadini la possibilità di orientamenti più sicuri in ordine alla scelta da fare fra i vari partiti. Necessario altresì appare che l'accertamento del possesso dei requisiti richiesti venga sottratto sia ad organi esecutivi, e sia pure ad organi formati secondo il criterio elettivo maggioritario, ed affidato invece ad uffici che diano garanzie di imparzialità ed a cui sia assegnata una rilevanza costituzionale. Alla stregua delle osservazioni che precedono può essere offerto uno schema, necessariamente generico, di disposizione relativa al punto in esame.*

*Il diritto all'organizzazione dei cittadini, al fine della partecipazione alla vita politica dello Stato, alla presentazione dei candidati per l'elezione alle cariche costituzionali (anche amministrative) dello Stato, o a [qualunque] altra attività pubblica che richieda l'intervento di partiti, o di altri enti, è attribuito a quelle associazioni, le quali ne chiedano il riconoscimento, rendano pubblici i loro statuti e bilanci e si sottopongano al controllo di apposito organo giurisdizionale [costituzionale], diretto allo scopo di assicurare l'osservanza di un metodo democratico di organizzazione e di funzionamento, [nel senso che sarà fissato dalla legge], ed il rispetto degli uguali diritti spettanti alle altre associazioni aventi finalità politiche»<sup>6</sup>.*

Anche da questa relazione appare chiaro che il *vulnus* originario alla sovranità popolare è la mancata attuazione dell'art. 49 Cost., nella parte in cui è adombrato un controllo della democrazia all'interno dei partiti. In estrema sintesi, al fine di impedire che, per *l'inceppamento della cinghia di trasmissione* della rappresentanza democratica, tutto l'edificio dello Stato sociale democratico di diritto fallisca il suo obiettivo storico, si rende necessaria una tutela pubblica dei diritti politici riconosciuti ai singoli nell'ambito della comunità statale, che più che mai devono trovare garanzia all'interno dei partiti attraverso un *corpus* di norme costituzionali ed ordinarie, ed una speciale giurisdizione costituzionale-politica, in quanto tali diritti sono funzionali al corretto svolgimento dello stesso *meccanismo partitico*.

---

<sup>6</sup> Testo così integrato, sulla base della versione definitiva pubblicata: Ministero per la Costituente - Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (a cura), *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, Stabilimento tipografico Failli, 1946. pp. 136-137.

Occorre una “legge speciale costituzionale”<sup>7</sup> sui partiti per garantire un controllo giuridico costituzionale sulla loro vita interna, e cioè:

- sulla presenza di meccanismi minimi di tutela delle minoranze nei loro statuti;
- sul rispetto di queste garanzie nella formazione delle maggioranze nei vari momenti della vita del partito (tra cui la definizione delle candidature per le elezioni);
- sulla validità (in base allo statuto del partito, ma soprattutto in base ai valori di democrazia sanciti in Costituzione) delle decisioni prese dagli organi del partito;
- sulla presenza ed il rispetto di norme che garantiscano una certa rigidità dello statuto (che non possa cioè essere modificato, ovvero innovato, con decisione a semplice maggioranza delle assemblee di sezione o nazionali);
- sulle modalità con cui vengono utilizzati i finanziamenti pubblici annuali ai partiti (assegnati in proporzione ai loro appartenenti presenti nei vari organi elettivi della Repubblica, ed in proporzione ai loro finanziamenti privati).

Il controllo dovrebbe essere svolto da parte di una costituenda giurisdizione costituzionale composta da membri eletti con maggioranze qualificate dalle Camere, ovvero direttamente da parte della Corte Costituzionale. Si tratta di una sensata e misurata prospettiva di concreto riformismo. Dopotutto esiste un ordinamento giuridico che incanala ed indirizza, anche rigidamente, la realtà in una miriade di settori che non sono la politica: gli stessi attori della competizione elettorale lo invocano, quando la legge del più forte e la logica del fatto compiuto li colpisce nel sempre più frequente contenzioso su simboli, liste e firme di candidature.

Si deve garantire, in sostanza, la possibilità che al governo dei partiti si avvicendino le maggioranze politiche (e le loro rispettive *élites*), in base al reciproco rapporto di trasmissione tra partito e società politica. È invece la quasi totale mancanza di deontologia politica<sup>8</sup> (espressione della mancanza di senso civico della comunità) che, data la anomia dei partiti, condiziona la prassi politica, la condotta della vita amministrativa, lo spiegarsi delle funzioni dei vari organi dello Stato (anche costituzionali) e dei vari enti della Repubblica. Cosa assai significativa, ai fini della presente disamina, è che queste tre *mancanze*,

---

<sup>7</sup> Come sosteneva Lavagna, commentando l'art. 47 del Progetto di Costituzione (nel suo *Alcune impressioni e proposte sulla «Forma di Governo»*, in «Annuario di Diritto comparato e studi legislativi», 1947, XXIV, pag. 9 e ss.). L'Autore affermava in particolare che vi dovesse essere un «controllo statale sulle procedure interne, nonché sulle fonti di finanziamento» (cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, pag. 279, nota n. 55). Lo stesso strumento di massimo rango legislativo era utilizzato dal progetto del Gruppo di Milano (Galeotti, 1983) e da quello della stessa Commissione Bozzi nel gennaio 1985. Per la sufficienza di un disegno di legge ordinaria, invece, v. lo storico disegno di legge di Sturzo (n. 124 della III legislatura), nonché i progetti di Valdo Spini nel 1992 e di Claudia Mancina nel 1998.

<sup>8</sup> G. Buonomo, *Elementi di deontologia politica*, in «Nuovi studi politici», aprile-settembre 2000. Come nel Regno Unito la necessità di una organica costituzione formalmente rigida non si avverte - per la presenza di una diffusa costituzione informale (“materiale”) ben rigida - così da noi la quasi totale mancanza di deontologia nella vita politica impone, a più forte ragione, norme (anche costituzionali) sulla democrazia interna dei partiti. L'argomento principe dei difensori dell'anomia politica - cioè quello che la realtà supera sempre la norma, rendendola inutile (perché inefficace) - è facilmente confutabile se solo si pone mente alle norme commerciali sulle società per azioni quotate, alle regole comunitarie ed italiane *antitrust*, ecc.; e più in generale al fatto stesso dell'affermazione di un sistema di norme che, sin dalla Roma repubblicana, ha affrancato i cittadini dalla *libertà-schiavitù* del farsi giustizia da sé, istituendo un codice di comportamento, sanzioni alle violazioni di tale codice, una struttura deputata a tale certificazione, ed un'altra struttura depositaria della titolarità all'esercizio della forza per rendere esecutive le sanzioni.

congiunte alla ipocrisia del demagogico *non finanziamento* pubblico dei partiti, hanno orientato le scelte di politica costituzionale realizzatesi nella direzione di un finanziamento pubblico occulto, e quindi smodato, attraverso la moltiplicazione dei centri di spesa pubblica. Un solo esempio: la edificazione di ipertrofici, costosi, irrazionali, apparati investiti della legislazione regionale, in relazione diretta con i centri di costo mediante la finzione della messa a disposizione di risorse per i gruppi consiliari.

Il male maggiore non è tanto lo sperpero di risorse pubbliche, peraltro non irrilevante date le condizioni economiche pubbliche e private del paese<sup>9</sup>: il male maggiore è proprio il fatto che le scelte di politica costituzionale e le riforme costituzionali e istituzionali sono state mosse da tutto, fuorché dall'esigenza di funzionalità del sistema complessivo.

### III. Democrazia parlamentare, “indirizzo politico” e ponderazione degli interessi

Ancora una volta soccorre il richiamo alle parole di due Costituenti. Nel 1952 così Mortati definiva il «vero e proprio» bicameralismo: «*Il sistema bicamerale vero e proprio è quello in cui le due Camere sono poste in una posizione di assoluta parità, in cui cioè esse, pur costituendo organi distinti ed autonomi, possono dar vita a manifestazioni di volontà imputabili allo Stato solo quando si ottenga il consenso di entrambe sullo stesso testo di deliberazione*»<sup>10</sup>.

Nello stesso anno Ruini così si espresse sul bicameralismo: «*Il compito di moderazione e di integrazione della seconda Camera è inteso in un senso funzionale che riguarda la legislazione e l'esercizio del controllo. Il riesame e la riflessione si possono esercitare anche da una Camera sola (vi è a tal fine il sistema delle tre letture<sup>11</sup>); ma senza dubbio sono più penetranti ed efficaci quando vi sono due Camere. [...] Dal caposaldo della bicameralità non si può dedurre senz'altro, come consequenziale di un sillogismo, che le due Camere debbono essere diverse. Anche se fossero eguali, strutturalmente e funzionalmente, non si tratterebbe soltanto di due letture, perché la seconda [lettura] non sarebbe della stessa Camera*»<sup>12</sup>.

Questo, quindi, il quadro di partenza della Costituzione vigente<sup>13</sup>. Ma vi erano state anche altre tesi che potevano innestarsi e far meglio fruttare tale impianto. Dopo 66 anni di parità

---

<sup>9</sup> Questo un quadro seppur assai sommario: 1. i costi delle amministrazioni regionali sono la prima ragione del dissesto finanziario; 2. il contribuente non lavoratore dipendente può dichiarare al Fisco la propria base imponibile così eludendo le aliquote, alte solo formalmente; 3. il truffaldino raddoppio dei prezzi operato con il changeover taroccato lira-euro ha dimezzato il potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, causando il conseguente dimezzamento dei loro consumi di beni e servizi, e portando quasi un terzo delle famiglie al di sotto della soglia di povertà; 4. il debito pubblico è il frutto della non tassazione, cioè si chiedono i soldi in prestito a quelli da cui non si vuol riscuotere un giusto tributo; 5. Su quasi due terzi del territorio del paese la criminalità organizzata esercita poteri di sovranità, che hanno dei costi la cui escussione è molto più stringente di quella che dovrebbe svolgere l'Erario.

<sup>10</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, ed. II, Padova, CEDAM, 1952, p. 231.

<sup>11</sup> Anche se le tre letture *interne*, frequenti nei sistemi nordici, quasi mai richiedono l'approvazione ripetuta dell'identico testo. Analogamente accadeva per le tre letture di epoca statutaria italiana.

<sup>12</sup> M. Ruini, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, in “I Quaderni della Costituzione”, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 39, 87.

<sup>13</sup> Merita riportare che nel 2009, in Norvegia, si è passati, dopo 195 anni di nascosto bicameralismo quasi perfetto, ad un monocameralismo rafforzato. Si è cioè comunque mantenuta la necessità di una doppia pronuncia sull'identico testo, distanziata da un tempo minimo prefissato. A questo punto la domanda che potrebbe porsi è: ma perché farlo fare alla stessa persona, e non ad un'altra, ancorché eletta e legittimata nella stessa maniera? Sarebbe comunque una testa diversa. Abbiamo già visto la risposta di Ruini.

perfetta delle Camere in Italia<sup>14</sup>, perché non adottare quella costruzione bicamerale avanzata e moderna che in Assemblea Costituente si ebbe paura di fare (e di cui pochi erano consapevoli)? Perché non superare le inerzie interessate di coloro che avevano, all'epoca, un interesse solo residuale verso una democrazia parlamentare efficiente e sensata?

La storia istituzionale italiana non conosce la separazione tra indirizzo legislativo ed indirizzo di governo, ma ha bensì ricostruito - anche in sede dottrinale - l'indirizzo politico come categoria che li mescola e confonde, male interpretando e male copiando l'esempio britannico. Non è questa la sede per indagare le cause di questa errata interpretazione dell'esempio britannico, né le ragioni della diversità di risultati concreti che produce quel sistema quando sia applicato in comunità politiche caratterizzate da frammentato multipartitismo<sup>15</sup>. Tosato affermava che l'indirizzo di governo e l'indirizzo legislativo possono essere anche differenti (la cosa accade fisiologicamente nelle democrazie avanzate, presidenziali o parlamentari: calzanti gli esempi statunitense e norvegese). Prospettava, in altre parole, che una cosa è governare, altra cosa legiferare.

Ecco perché nei suoi vari interventi in Costituente Tosato mise in evidenza la necessità ed opportunità di superare la visione che del governo parlamentare (o più specificamente del governo di gabinetto) si era avuta fino ad allora, e che ha continuato ad operare fino ad oggi: in Italia il governo - che formalmente ha l'appoggio di una maggioranza parlamentare - amministra e governa in nome e per conto proprio; allo stesso tempo il governo legifera in nome del Parlamento, ma sempre per conto proprio. Tosato - per rompere questo circolo vizioso - prospettò la possibilità di svincolare reciprocamente la funzione legislativa dalla funzione governativa, riassegnandole a distinti poteri.

Come alcuni Costituenti (Tosato, Perassi, Ruini, e in parte Mortati) avevano saputo cogliere, senza l'Assemblea nazionale il bicameralismo perfetto è monco (si potrebbe forse parlare solamente di un bicameralismo *legislativo* perfetto). L'aver previsto la seconda Camera paritaria raggiunge il suo scopo ultimo solo se si istituisce anche l'Assemblea nazionale: la *perfetta duplicazione* della Camera legislativa, unita alla previsione della riunione comune per sanzionare l'indirizzo politico *parlamentare*, servono al fine di ottenere la separazione dei poteri e la stabilizzazione degli esecutivi. E servono anche, nella situazione politico-partitica italiana, a salvaguardare le prerogative del potere legislativo. Infatti attualmente non è prevista in alcuna disposizione la norma che obbliga le forze politiche a far esercitare la funzione legislativa al governo; sono al contrario le stesse forze politiche che hanno questo *costume*. È quindi necessario scindere in due procedure *non sovrapponibili* la normazione e la funzione di indirizzo, perché le forze politiche non possano più legiferare passando sotto le - pur volontarie - forche caudine della questione di fiducia.

In sintonia con questa intuizione *norvegese* ebbe modo di esprimersi Cheli in un suo intervento del 1982: «Si potrebbe riferire al Parlamento in seduta comune anziché alle Camere separate l'esercizio del controllo politico espresso attraverso la fiducia e la

---

<sup>14</sup> In compagnia della più grande democrazia moderna, quella statunitense; nonché della democrazia europea che ha la più antica Costituzione vigente, quella norvegese.

<sup>15</sup> Tosato e Mortati vi accennarono: Tosato nella relazione "Sul Capo dello Stato e sul Governo" (consegnata il 7 febbraio 1947 alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione), che non venne mai pubblicata nella serie degli Atti dell'Assemblea Costituente, ma che è reperibile fra le carte dell'Archivio Storico della Camera dei deputati, e nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947; Mortati nella seduta della II Sottocommissione del 3 settembre 1946.

sfiducia»<sup>16</sup>. Ad *analoga* conclusione arrivarono sia la Commissione Bozzi della IX legislatura<sup>17</sup>, sia la Commissione De Mita - Iotti della XI legislatura<sup>18</sup>.

Se, invece, come è nella situazione attuale, la maggioranza parlamentare deve approvare proposte che non condivide sottoposte dal *suo* governo, ciò significa che sostanzialmente (se non anche formalmente) il potere esecutivo determina l'univoco indirizzo politico di entrambi i poteri. Le Camere sono rese schiave nell'esercizio della loro precipua funzione proprio perché si è pensato che il loro essere padrone del nesso fiduciario dovesse essere ribadito e suggellato su ogni puntuale progetto di legge. È la loro individuale funzione di *organi politici* ad imbrigliarne la funzione legislativa.

La lettura del testo dell'art. 94,4 Cost. conferma queste considerazioni, laddove esclude un obbligo di dimissioni del Governo in caso di voto contrario di uno o di entrambi i rami del Parlamento, forse anche per prevenire un uso ricattatorio delle minacciate dimissioni da parte del Governo stesso. Ciò si è potuto constatare lungo buona parte della vita unitaria dello Stato italiano, sia in presenza di un quadro partitico frammentato e della necessità di governi di coalizione, sia nella cosiddetta epoca del maggioritario: l'unica differenza era nell'alibi ricercato, che nel primo caso era l'ossequio al parlamentarismo, nel secondo caso il biasimo dell'assemblearismo. Il risultato, però, è sempre stato il medesimo, cioè il fiorire di commistioni tra potentati amministrativi ed economici, coltivate all'ombra dell'Esecutivo<sup>19</sup>: esse sostengono il feticcio della supremazia della legge solo per eludere l'obbligo di trasparenza che, nell'imputazione della responsabilità decisionale, dovrebbe indicare agli elettori il vero autore delle scelte che li riguardano. Un Parlamento ridotto a sede del lodo tra burocrazie ministeriali non esalta il suo ruolo, ma lo comprime col rendersi strumento del disfaccimento notturno della tela di Penelope delle competenze amministrative. Di questa perdita di peso decisionale del Parlamento ha risentito anche il corretto significato giuridico all'atto "legge", essendone derivato uno stravolgimento di quella gerarchia delle fonti che, da noi, vive esclusivamente nell'empireo dei manuali. Il compito ivi attribuito allo strumento della legge - sia nella versione liberale di garanzia dell'eguaglianza formale, sia nella versione democratica volta a garantire le pari opportunità grazie alle quali può realizzarsi l'eguaglianza materiale - viene infatti grandemente ridimensionato dalla perdita del suo carattere generale e astratto<sup>20</sup>. La sua produzione alluvionale, l'assenza di una codificazione o dello strumento della "legge organica" sono solo parte del problema: a fronte della prevalenza delle normative specializzate - gestite dalle amministrazioni e dai loro "tavoli tecnici" con il mondo della produzione - non si è saputo o voluto apprestare uno

---

<sup>16</sup> *Governare il cambiamento*, Atti della conferenza programmatica del PSI (Rimini, 31 marzo - 4 aprile 1982), in Quaderni de «Il Compagno», Roma 1982; poi in *La «grande riforma» di Craxi*, a cura di G. Acquaviva e L. Covatta, Marsilio, Venezia, 2010, p. 229.

<sup>17</sup> Nella relazione conclusiva presentata il 29 gennaio 1985.

<sup>18</sup> Nella relazione conclusiva presentata l'11 gennaio 1994.

<sup>19</sup> Sul modo in cui tali potentati - che hanno un saldo ancoraggio istituzionale, una precisa veste giuridica, una spiccata identità e autonomia - sono andati condizionando l'equilibrio politico ed economico delle istituzioni nazionali, v. M. Calise, *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Laterza, 1998.

<sup>20</sup> Nella sentenza sull'Ilva di Taranto la Corte costituzionale (n. 85/2013) ha ricordato che la legge-provvedimento da noi non è vietata, ma devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» e, con riferimento alla funzione giurisdizionale, che non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (citando, a conforto, le sentenze n. 94 del 2009 e n. 374 del 2000).

argine parlamentare anzitutto sotto il profilo cognitivo, sia in senso ascendente (previa valutazione indipendente della sostenibilità amministrativa e finanziaria delle opzioni di normazione prefigurate) che discendente (controllo dell'efficace attuazione delle normative adottate con legge).

L'asservimento all'esecutivo del Parlamento mediante il "ricatto" della questione di fiducia - con cui viene agitata la minaccia dell'arma "fine-di-mondo" che manda tutti i parlamentari a casa, se non si è pronti con un governo alternativo - è difetto comune alle democrazie continentali, tanto che la Costituzione gollista pensò di riconoscerlo consacrandolo con il tremendo comma 3 dell'articolo 49<sup>21</sup> e con la riserva di regolamento del governo<sup>22</sup>. Sul fatto che non tutto sia indirizzo politico - e che non tutto legittimi la chiamata a raccolta della maggioranza - non possono più nutrirsi dubbi: la deleteria prassi del primo cinquantennio di storia repubblicana è stata addirittura esaltata nella cosiddetta seconda Repubblica, in cui la logica della democrazia liberale risulta alterata sulla base di una concezione plebiscitaria basata sull'investitura carismatica del capo. La forma repubblicana pone limiti invalicabili al titolare della sovranità e garanzie a presidio delle libertà dei cittadini e a tutela dei contro-poteri, essenziali perché la democrazia non degeneri in tirannia della maggioranza. Proprio l'evidenza della "deriva plebiscitaria" avrebbe richiesto, per essere contenuta, uno "statuto delle opposizioni" che, in Parlamento, bilanciassero l'Esecutivo nello specifico campo della produzione legislativa.

Da noi, invece, emendamenti-*monstre* del Governo – aventi la peculiarità di essere partoriti dalla testa di Zeus direttamente in Aula – rappresentano una smentita sempre più frequente al modello tradizionale del governo come mero esecutore della legislazione (oltre che responsabile di un esercizio discrezionale del potere di normazione secondaria e dell'amministrazione). La facilità con cui i maxiemendamenti proposti in Assemblea sono votati, *uno actu* con la questione di fiducia, non rappresenta soltanto la fonte di uno sciame sismico, cui la legislazione di settore è periodicamente assoggettata. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 32 del 2014 sulle tossicodipendenze, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie<sup>23</sup> in Parlamento, ha riscontrato diversi profili di vizio *in procedendo*: il

---

<sup>21</sup> La disposizione che consente al governo di far passare le sue proposte di legge senza voto, a meno che non venga approvata una mozione di sfiducia, trova invero un'eco non lontana nell'ultimo comma dell'articolo 72 della proposta 12 marzo 2014 apparsa sul sito *Governo.it*, laddove si legge che "Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale."

<sup>22</sup> A dire il vero anche la "riserva di regolamento" è stata negli ultimi tempi reinterpretata dal *Conseil Constitutionnel*, che ha ammesso moderate forme di straripamento della fonte legislativa nell'amministrativo: ma in quell'ordinamento gli *interna corporis* non rappresentano affatto un ostacolo al sindacato di legittimità anche procedurale sugli atti che si compiono in Parlamento, traguardo cui solo recentissimamente è addivenuta la Corte costituzionale italiana con esclusivo riferimento alla legge di conversione dei decreti-legge. Agire "a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare" è, per la Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014, un disvalore che – in rapporto ad un disegno di legge a competenza tipica, come la legge di conversione – determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*, in caso di "inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo".

<sup>23</sup> «Un intervento normativo di simile rilievo (...) ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un "*maxi-emendamento*" del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta. Inoltre, per effetto del "*voto bloccato*" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo,

bene giuridico tutelato è stato individuato nel mantenimento “entro la cornice costituzionale” dei “rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa” (cui per la Corte è volto il rispetto del requisito dell’omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione *ex art. 77*, secondo comma, Cost.)<sup>24</sup>.

A risentire dell’alterazione di questa “cornice istituzionale” è stato soprattutto il sistema politico, al quale l’elettorato ha iniziato a guardare come dotato di sempre minore presa sui processi decisionali pubblici, frutto di intese sempre più opache quando non di gestioni del tutto privatistiche. Come è stato scritto nella relazione del disegno di legge n. 2818 della XVI legislatura, “per aprire la politica al giudizio dell’opinione pubblica, va garantita la premessa della piena trasparenza dei comportamenti assunti dal singolo parlamentare. La salvaguardia del sistema parlamentare dal plebiscitarismo – che per quindici anni ha rivendicato una primazia costituzionale del *premier* di fatto eletto dal popolo, primazia clamorosamente bocciata nel referendum del 12 e 13 giugno 2011 – passa anche e forse soprattutto per un recupero di dignità della rappresentanza del popolo”<sup>25</sup>.

---

dal momento che all’oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate. *Né la seconda e definitiva lettura presso l’altro ramo* del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l’Assemblea della Camera a votarlo “in blocco”. Va inoltre osservato che *la presentazione in aula* da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l’esame referente richiesto dal primo comma dell’art. 72 Cost.. Per di più, l’imminente fine della legislatura (...) e l’assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della *facoltà di rinvio* delle leggi *ex art. 74* Cost., non disponendo, tra l’altro, di un potere di rinvio parziale» (corsivi aggiunti).

<sup>24</sup> In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica (lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell’*iter* parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. “salva Roma” (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002); e recentemente anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013): interventi tutti volti a segnalare l’abuso dell’istituto del decreto-legge, e in particolare l’uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost..

<sup>25</sup> *Norme contro il conflitto di interessi dei parlamentari*, di iniziativa dei senatori Follini ed Agostini. In realtà la più forte affermazione della necessità di salvaguardare l’equilibrio dei poteri in questo ambito è giunta – non a caso – per via giurisdizionale: consapevole che per la via immunitaria può passare un surrettizio mutamento dei rapporti anche tra poteri legislativo ed esecutivo, la Corte, nella sentenza n. 23 del 2011, ha rintuzzato l’argomentazione dell’Avvocatura generale dello Stato e della parte privata secondo cui alla carica del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe da riconoscere una «nuova fisionomia» in quanto ricoperta da «persona che ha avuto direttamente la fiducia e l’investitura dal popolo». I giudici di palazzo della Consulta hanno infatti ricordato che “la disciplina elettorale, in base alla quale i cittadini indicano il «capo della forza politica» o il «capo della coalizione», non modifica l’attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, operata dall’art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest’ultimo”. Anche politicamente, chi ha voluto “leggere” il crocesegno nel rettangolo coalizionale della scheda elettorale come un’investitura diretta e personale del *premier* (ovvero quello sul contrassegno recante il suo nominativo), è dovuto scendere a patti con l’ineliminabile dato normativo dell’articolo 68 Cost., che - sulla veste di parlamentare, e su essa soltanto - incentra lo scudo dalla più invasiva conseguenza dell’esercizio obbligatorio dell’azione penale, ovvero l’irrogazione di misure cautelari che si rivelino limitative della libertà personale del titolare di cariche pubbliche elettive. La consacrazione del cosiddetto “sistema Westminster” nel nostro ordinamento si è risolta nella sua negazione: la legge elettorale del 2005, in astratto, ha consentito l’indicazione come candidato *premier*, ad opera di uno degli schieramenti coalizionali, anche di un cittadino che non si candidasse al Parlamento (cosa che sarebbe impensabile nella patria del parlamentarismo). L’eccezione del 2013 confermava la regola, trattandosi di un senatore a vita.

I partiti politici italiani, cioè la società politica che li esprime, devono cominciare a muoversi diversamente, a seconda della sede istituzionale che occupano i loro componenti. Non si tratta di formalismi e finzioni del diritto costituzionale: si tratta di capisaldi di ogni forma istituzionale che voglia definirsi liberaldemocratica. Con la modificazione così adombrata nelle pratiche di comportamento dei partiti politici si potrebbero prefigurare varie soluzioni al problema del bicameralismo.

#### **IV. Bicameralismo e separazione dei poteri: due ipotesi.**

Le ragioni di formalità democratica dei rapporti tra poteri e di limpidezza della gerarchia delle fonti sono state abbozzate. Si potrebbe dire - ed infatti viene reiterato da decenni oramai nel nostro sistema mediatico - che queste sono appunto ragioni di forma, mentre nella sostanza un gruppo politico che vinca le elezioni (e che le leggi elettorali devono mettere in condizioni di vincere quasi meccanicamente) deve *realizzare* il suo programma per leggi.

Prima obiezione: così non è nelle democrazie consolidate, nord-europee e nord-americane. Lì vi sono prevalentemente governi di minoranza, ovvero comunque governi che non possono *formalmente* imporre la loro legislazione al Parlamento (includendo in questa definizione il caso dei governi di grande coalizione tedeschi, ed il governo di gabinetto britannico<sup>26</sup>).

Seconda obiezione: se si rivendica una peculiarità italiana, secondo la quale tutto deve passare per una ratifica legislativa, a questo punto perché non formalizzare la cosa? Ne nascerebbe un solo potere che governa ed amministra legiferando. Il pericolo di aggravare la situazione è evidente. I poteri economici privati tutelano meglio le loro esigenze quando esse non sono rappresentabili pubblicamente perché non in sintonia con la concorrenza di un mercato aperto: per loro assai meglio sarebbe agire nell'ombra dei vari dicasteri, obbligando poi il Parlamento a ratificare. Quindi un solo un organo che assommi in sé esecutivo e legislativo è quell'oscuro oggetto dei desideri inconfessabili di chi non pratica la deontologia economica né quella politica. Il Parlamento democratico è, per questa visione, una forzatura innaturale, perché introduce la liberaldemocrazia<sup>27</sup>, secondo la quale la composizione degli interessi deve avvenire in base a scelte di valori prevalenti nel sentire della società, e non sulla base della forza bruta (come succede nello stato di natura precedente la comunità politica).

A questa visione la modellistica costituzionale appresta una soluzione solo parziale: rendere efficace la separazione dei poteri, superare la legislazione regionale e garantire la democrazia interna ai partiti. Ma sono tutti meccanismi che operano sul piano della *governance*, laddove il problema sottostante è quello della deontologia politica. La ricerca di modalità per rendere *non sovrapponibili* la normazione e la funzione di indirizzo – e la

---

<sup>26</sup> Anche in questi due casi, infatti, per via della tenuta democratica interna dei partiti, sono gli accordi tra i gruppi parlamentari che indirizzano l'operato dei governi. In Italia questo non è mai avvenuto, o è stata solo una parvenza.

<sup>27</sup> La liberaldemocrazia si fonda sulla separazione/controllo/collaborazione tra poteri, e sulla legittimazione dell'Assemblea legislativa attraverso la rappresentanza politica sanzionata dalle elezioni. Ma in Italia dal 1848 ad oggi vi è solo il governo (prima del Re, poi dei vertici dei partiti) che di fatto esercita tutto il potere. Questa naturale avversione delle forze economiche che si muovono in maniera coperta si incontra con la mentalità - non democratica al loro interno - dei partiti, che sono retti da oligarchie che si succedono per annessioni/scomposizioni/scalate, e non su proposte politiche sensibilmente differenti.

conseguente questione del bicameralismo perfetto – può però rappresentare senza dubbio un innesco per un circuito virtuoso degli attori politici in tal senso.

Ecco allora che la via più direttamente in filiazione dal disegno risultato soccombente in Assemblea Costituente è quella di integrare la disciplina costituzionale in modo da consentire che si formino e permangano anche governi che non hanno la fiducia in entrambe le Camere, senza intaccare la parità tra di esse nella competenza legislativa e nel rapporto fiduciario, salva la differente consistenza numerica della Camera dei deputati, che potrebbe portare ad una prevalenza politica di fatto della stessa (cosa che potrebbe essere superata riducendo e parificando il numero sia dei deputati sia dei senatori<sup>28</sup>, parificandone così in ogni senso l'influenza politica). A questo proposito Amato parlò di una suddivisione «in numero pari, ad es. 400, fra le due Camere»<sup>29</sup>.

Indubbiamente vi sarebbe il pregio assoluto di non consentire ad un governo che abbia una solida maggioranza in una Camera di cadere per un colpo di mano di un pugno di parlamentari nell'altra, senza che la prima possa intervenire in alcun modo (cosa che urta, appunto, contro la *perfezione* del bicameralismo).

Può facilmente osservarsi come alcune proposte discusse in periodo costituente fossero assai più avanzate rispetto a più punti delle prospettazioni contemporanee in tema di riforme costituzionali. Le opzioni alla fine si riducono a questo:

- esempio norvegese, migliorato secondo la proposta Tosato, con due Camere che legiferano separatamente ed alla pari, ed esprimono l'indirizzo politico esclusivamente in sede congiunta;
- primo esempio derivato dagli Stati Uniti, innestato nella forma di governo parlamentare secondo la proposta Mortati, con due Camere che legiferano separatamente ed alla pari, ed esprimono l'indirizzo politico esclusivamente in sede congiunta ma con la durata fissa del governo investito della fiducia;
- secondo esempio derivato dal bicameralismo perfetto Usa, innestato nella forma di governo parlamentare, con due Camere che legiferano separatamente ed alla pari, e con una sola di esse che esprime l'indirizzo politico;
- terzo esempio derivato dalla rigidità della durata del governo Usa, innestato nella forma di governo parlamentare, con una sola Camera che legifera e che esprime l'indirizzo politico, ma con la durata fissa del governo investito della fiducia.

Questo vale anche per il tema della differenziazione per materie entro il bicameralismo<sup>30</sup>: sia per l'ipotesi norvegese, sia per altre due varianti, il presupposto è non differenziare per materie la competenza paritaria tra Camere nella legislazione. L'ultimo sistema è prettamente monocamerale.

---

<sup>28</sup> Con conseguente ridisegno di circoscrizioni/collegi nelle leggi elettorali.

<sup>29</sup> *La «grande riforma» di Craxi*, cit., p. 265. Tale riduzione-parificazione potrebbe essere vista con favore anche perché, ottenendosi comunque un considerevole risparmio, consentirebbe di bilanciare la significativa diminuzione dei deputati con un piccolo incremento del numero dei senatori. L'emiciclo dell'Aula di Palazzo Montecitorio potrebbe utilmente accogliere le sedute dell'Assemblea nazionale.

<sup>30</sup> Se il Costituente non ha ritenuto di prendere in considerazione questa strada non è stato perché non lo avrebbe potuto e saputo fare. A dimostrazione di ciò, quando si pose il problema della divisione per materie tra legge statale e legge regionale, lo seppe fare sicuramente assai meglio del legislatore costituzionale del 2001. E proprio dalla difficoltosa prassi attuativa, sanzionata da una fitta giurisprudenza della Corte costituzionale, dovrebbero emergere chiare ragioni per avere forti remore a percorrere analoghi sentieri riguardo ai due rami del Parlamento, sempre che si voglia lasciare in essere un Parlamento bicamerale «vero e proprio» (come definito da Mortati, *supra*).

Quando in dottrina si vuole denigrare il bicameralismo perfetto italiano non si parla degli Usa, ma si associa l'Italia alla Romania<sup>31</sup>. Perché ci siamo sempre volutamente dimenticati del più antico e vigente bicameralismo perfetto? Le banali scuse sono due: è una democrazia presidenziale; è uno Stato federale.

Non viene detto però che la seconda Camera non ha alcun legame "organico" con gli Stati federati, né per derivazione né per elezione di secondo grado, bensì viene eletta dallo stesso corpo elettorale che elegge la Camera bassa e con il medesimo sistema elettorale. Né viene detto che la perfezione Usa risiede proprio nel campo della funzione legislativa (che viene messa in discussione in Italia, insieme alla funzione di indirizzo). Né – ancora – viene detto che nel campo del controllo politico il Senato Usa ha poteri che non ha la Camera bassa (per cui, complessivamente, si può parlare di bicameralismo *più che* perfetto). Donde questo richiamo agli Usa è assai opportuno, e potrebbe anzi giustificare che in Italia l'indirizzo lo esprima esclusivamente il Senato (questi profili erano emersi anche nei lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presso il Ministero per la Costituente, del 1945-1946).

Data l'impostazione del Costituente a proposito del ruolo delle *comunità* regionali che abbiamo visto all'inizio della disamina, la prima prospettiva che qui si affaccia è di sviluppare la traccia dell'esempio Usa per la formazione della seconda Camera. Essa è presente infatti nella locuzione "base regionale" di cui all'art. 57,3 Cost.<sup>32</sup>: potrebbe essere sviluppata a pieno rimanendo in una composizione a suffragio diretto (salvo eventualmente i senatori a vita), ma con una distribuzione pari del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni regionali. Ovviamente, in questa ottica, si potrebbero contestualmente correggere le ragioni di più macroscopica sovrarappresentazione di più piccole comunità, accorpendo alcune realtà regionali.

La seconda prospettiva che qui si affaccia, invece, prende atto del piano inclinato che il ventennio della cosiddetta seconda Repubblica costituisce sin dalla sua fase genetica connessa alla modifica della legge elettorale. In ordine a ciò, la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale rappresenta uno snodo epocale nella storia repubblicana: non solo per il meccanismo politico-istituzionale che ha innescato nei due mesi successivi al suo deposito, ma anche per la diagnosi in essa recata a proposito delle modalità di bilanciamento tra le esigenze di rappresentatività e di governabilità che sottendono ogni regime democratico<sup>33</sup>. Nel giudicare la legge elettorale del 2005 la Corte costituzionale parte dalla considerazione

---

<sup>31</sup> Essa evidentemente è giudicata di minor lignaggio sia rispetto agli Usa, sia rispetto alla Norvegia. In Romania c'è attualmente il bicameralismo perfetto; ma è anche vero che in questi ultimi anni in quel paese si è dapprima lasciato il bicameralismo perfetto, e poi vi si è tornati. Perché si è tornati al bicameralismo perfetto non viene detto.

<sup>32</sup> D. Argondizzo, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», Regione Toscana - Giunta Regionale, n. 62, 2009; anche in «Astrid Rassegna», n. 114 (9/2010).

<sup>33</sup> Qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale anche solo in modo parziale, per la Corte esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del peso del voto in uscita ai fini dell'attribuzione dei seggi. Pertanto la legge del 2005 "*pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.*"

secondo cui la Carta costituzionale "lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico". In effetti, l'antefatto del ragionamento della Corte<sup>34</sup> può essere agevolmente capovolto, soprattutto in un momento storico in cui la revisione costituzionale si sofferma così incisivamente sui rapporti tra Esecutivo e Legislativo. Se è vero che l'Assemblea Costituente manifestò, con l'approvazione dell'ordine del giorno Giolitti<sup>35</sup>, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, è allora ben possibile - in sede di revisione costituzionale - tornare sulla scelta finale di affidare la materia alla legge ordinaria; si può cioè disporre formalmente in Costituzione in ordine ai sistemi elettorali, sottraendoli così dalla deprecata mutevolezza delle contingenze e convenienze politiche del momento<sup>36</sup>. Se si sceglie di scolpire in Costituzione una scelta ben precisa di sistema elettorale, essa non può che essere differenziata tra i due rami del Parlamento, fissando una nuova costellazione istituzionale, nell'ambito della quale ridisegnare - differenziandole - le funzioni delle due Camere.

Dopo la rottura nella continuità del nostro sviluppo costituzionale verificatasi vent'anni fa<sup>37</sup>, occorre una ridefinizione del rapporto maggioranza – opposizione mediante l'adozione di misure volte ad evitare una vera e propria dittatura della maggioranza. Non aver messo mano a queste riforme costituzionali ha di fatti stravolto l'impianto costituzionale nel punto più delicato e nel settore essenziale dell'equilibrio democratico che è costituito dai cosiddetti "quorum di garanzia"<sup>38</sup>: ma si potrebbe proseguire con istituti ulteriori, noti

<sup>34</sup> Da cui è tratto il corollario secondo cui "*il sistema elettorale (...) pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (...) In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale*" (sentenza n. 1 del 2014 cit.).

<sup>35</sup> Nella seduta dell'Assemblea del 23 settembre 1947. Nella seduta dell'Assemblea del 7 ottobre 1947 sarebbe poi stato approvato anche l'ordine del giorno Nitti, che prevedeva il suffragio universale e diretto, con il sistema del collegio uninominale per l'elezione del Senato.

<sup>36</sup> L'elemento temporale è stato giudicato estremamente indicativo - ai fini della ricerca del giusto equilibrio tra le esigenze della collettività e le situazioni giuridiche soggettive incise da modifiche apportate alla legge elettorale - dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 6 novembre 2012 (*Ekoglasnost contro Bulgaria*); in particolare, è alterato il giusto equilibrio imposto dal sistema CEDU quando la tempistica è tale da far venir meno le esigenze di prevedibilità della nuova legislazione nell'imminenza della loro applicazione: ciò tanto per le regole elettorali fondamentali (sistema di scrutinio, composizione degli uffici elettorali e struttura delle circoscrizioni), quanto per le condizioni di partecipazione alla competizione elettorale (§ 69).

<sup>37</sup> C'è chi la identifica con il referendum elettorale del 1993, chi con le nuove leggi elettorali ed i conseguenti decreti legislativi, chi con lo scioglimento delle Camere del gennaio 1994, effettuato per la prima volta senza che il Governo si dimettesse ed entrasse in ordinaria amministrazione.

<sup>38</sup> Così Rino Formica, *Riforma della Costituzione, non colpi di mano*, in *Critica Sociale*, 12.09.2010, che proseguiva "Le leggi elettorali maggioritarie che imperversano nel nostro Paese dal '93 ad oggi, hanno inciso neri meccanismi di garanzia democratica. e potrebbero sfregiare la Carta costituzionale in maniera irreparabile. Per ora provo ad indicare i danni più visibili. Ad esempio, l'articolo 138, posto a tutela di una Carta rigida e in pericolo perché richiede due maggioranze (una maggioranza semplice con una verifica nel referendum e una qualificata per non convocare il referendum) attraverso lo spostamento causato dalla attuale legge maggioritaria, una maggioranza relativa può divenire maggioranza assoluta e pur non rappresentando la maggioranza degli elettori potrebbe riuscire ad evitare lo sbarramento referendario per le modifiche costituzionali. Secondo esempio: da diciassette anni non occorre più la maggioranza assoluta e qualificata della rappresentanza del voto popolare per eleggere il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere, i Giudici Costituzionali, i componenti del Consiglio superiore della Magistratura, e per modificare i regolamenti della Camera. Insomma non c'è più corrispondenza tra maggioranza parlamentare e maggioranza del voto

all'estero, come la possibilità di ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte Costituzionale, le garanzie da riconoscere ai pubblici impiegati oggetto di spoil system, l'opportunità di costituzionalizzare grandi aree "non maggioritarie" da affidare ad autorità indipendenti. Ecco perché, nell'attuale fase in cui le proposte di revisione costituzionale sono tornate in auge, non si può puntare solo su misure volte a garantire l'onnipotenza del Primo Ministro, ma occorre moderare eventuali eccessi nell'utilizzo del principio di maggioranza.

Il bicameralismo può essere utile a questo scopo. Se "*agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, (...) costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo*" (come sostiene la citata sentenza n. 1/2014), allora il Governo può essere espresso da una sola Camera, a legittimazione democratica fortemente orientata nel senso della governabilità. Rispetto all'effetto disrappresentativo "diretto" dei sistemi premiali<sup>39</sup> potrebbe essere preferibile l'effetto indiretto conseguibile mediante altri sistemi a sbarramento implicito; ma l'ingegneria elettorale verrebbe comunque depotenziata di gran parte della sua valenza "drammatica", in ragione del fatto che vi è una seconda Camera elettiva cui si attribuiscono tutta una serie di competenze di controllo, di raccordo territoriale e di compartecipazione decisionale amministrativa.

In altri termini, la legge del 2005 produsse un sistema elettorale in cui non si vinceva e non si perdeva mai veramente, perché all'attribuzione del premio nazionale alla Camera faceva da *péndant* l'effetto di compensazione dei premi regionali al Senato. Nel sistema costituzionale che qui si ipotizza, invece, *ex malo salus*: l'effetto disrappresentativo della legge elettorale della Camera può appieno essere funzionale alla scelta di Governo, perché da lì e da lì soltanto viene espresso l'Esecutivo; nel contempo, però, l'esigenza di rappresentatività non può essere disattesa<sup>40</sup>, per cui occorre un'altra sede politica - e quindi a legittimazione diretta - espressione sì del corpo elettorale, ma ad un diverso scopo: quello di controbilanciare la competizione per le decisioni con l'aggregazione del consenso.

Proprio perché si scinde la seconda assemblea elettiva dal nesso fiduciario con il governo, l'effetto sarà quello di disporre di una seconda Camera, nella quale viene soddisfatta l'esigenza di rappresentatività delle istanze esistenti nel paese, in maniera più vasta di quella - meramente bipolare - della Camera che dà la fiducia al governo. Attribuendo alla seconda Camera un ruolo di controllo, si sottrae alla disciplina di schieramento il campo

---

popolare. E beh, questo è uno stravolgimento dell'equilibrio della Costituzione. A cascata sono prive del "quorum qualificato" le nomine di pertinenza del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere. Non sono in corrispondenza con una maggioranza di voto popolare, anche le loro nomine non rispondono più all'esigenza della rappresentanza maggioritaria, e tali nomine riguardano i Giudici Costituzionali, i Senatori a vita, le *Authority* e perfino le Commissioni parlamentari di controllo (Rai, servizi di sicurezza e inchieste parlamentari). Cioè allo stato attuale abbiamo maggioranze parlamentari che non sono maggioranze di voto popolare".

<sup>39</sup> Sistemi che pure possono essere pienamente legittimi, come ha chiarito la Corte quando ha dichiarato che il suo giudizio deve svolgersi «*attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti*» (sentenza n. 1130 del 1988).

<sup>40</sup> Essendo un valore riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale citata quello di sanare l'eccessiva "*divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.*"

delicatissimo delle nomine degli organi di garanzia, ma anche quello dell'adempimento delle discipline europee e quello dell'attuazione delle deleghe legislative.

Introdurre un bicameralismo imperfetto, poi, non significa svalutare, bensì esaltare l'importantissimo ruolo di meditazione e di invito al ripensamento nel procedimento legislativo: la decisione di fermare la navetta spetterebbe alla Camera politica, che se non concorda con le modifiche, proposte dalla Camera territoriale, attiva un meccanismo di prevalenza. Esso dovrebbe passare, però, attraverso il deferimento del testo al voto del Parlamento nel suo complesso: con l'ulteriore variante costituita dalla possibilità che la maggioranza della Camera politica superi le linee di divaricazione assai profonde ivi realizzatesi, per attrarre - mediante una ricerca di corrispondenze nella Camera territoriale, espressione di un impianto tutto sommato per lo più proporzionalistico - il numero di senatori sufficienti ad aggregare, senza la scappatoia della questione di fiducia, la maggioranza necessaria alla pronuncia del Parlamento nel suo complesso.

Dalla motivazione della sentenza n. 1/2014 le Camere escono giuridicamente legittime; quanto alla legittimazione politica<sup>41</sup> essa si guadagna sul campo, dando una risposta alta, ed il più possibile unitaria, all'esigenza di contemperare rappresentatività e governabilità. Rinunciando a scelte di stretta convenienza di parte, anche in materia di bicameralismo, si tutelerebbe e si migliorerebbe l'equilibrio tra poteri che - accogliendo il ricorso Bozzi/Besostri - la Corte costituzionale ha meritoriamente ripristinato.

---

<sup>41</sup> Contestata, ancora di recente, da v. A. Pace, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in Repubblica, 26 marzo 2014.