

5 settembre 2012

La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti

di Antonio D'Andrea

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Brescia

ABSTRACT Lo scritto, muovendo da una ricostruzione delle ragioni storiche del bicameralismo perfetto italiano (riconducibili all'esigenza di ampliare i "luoghi" e i "modi" attraverso i quali potesse esprimersi la rappresentanza politica nazionale, nonché alla preoccupazione di dotare l'ordinamento di un quadro procedurale che assicurasse la maggiore ponderazione possibile dell'indirizzo politico di maggioranza), mette in luce come l'attuale crisi del Parlamento non dipenda dalla presenza di due Camere dotate dei medesimi poteri. Lo svilimento della forma di governo parlamentare prevista dal dettato costituzionale è invece il frutto di una esaltazione del ruolo del Governo impostosi in via di prassi (nonostante la ricorrente "lamentela" secondo cui nel nostro ordinamento, se non si cambia il dettato costituzionale, sono destinati ad operare solo Governi "deboli") e dell'assenza di rappresentatività delle Camere dovuta alla legge elettorale vigente (c.d. porcellum), in ragione della quale i deputati e i senatori non sono selezionati dagli elettori ma fiduciari dei loro capi-partito, che ne influenzano l'attività. Il problema che si impone con urgenza nel nostro ordinamento è dunque la rivitalizzazione dell'organo parlamentare che passa esclusivamente dal superamento dell'attuale, vergognoso sistema elettorale. Una volta che si riuscisse a ritornare ad una funzione genuinamente rappresentativa delle Assemblee elettive, sarebbe probabilmente utile al rilancio del Parlamento italiano correggere l'attuale bicameralismo partendo da una Camera delle Regioni, portando così a degno completamento il coraggioso disegno regionalistico dei Costituenti (al quale nemmeno il modello proposto dalla Lega Nord nel nome addirittura del "federalismo", peraltro mai concretizzatosi in Italia, si avvicinava). La proposta attualmente in discussione al Senato di ripensamento del bicameralismo con riguardo al procedimento legislativo è una proposta di modifica "minimale" dell'attuale assetto costituzionale, probabilmente inutile al fine di una semplificazione e velocizzazione dell'iter legis, che, ove fosse approvata, produrrebbe piuttosto un rafforzamento delle prerogative dell'Esecutivo da usare in Parlamento, senza tuttavia variare nella sostanza la struttura organizzativa delle Camere e l'attuale sistema bicamerale. The essay, starting from a reconstruction of the historical reasons of the Italian perfect bicameral system (which are referable to the need to expand the "places" and "ways" by which the national political representation could express itself, as well as to the concern to provide the Italian

legal order with procedures ensuring the best assessment of the majority's policies), highlights that the current crisis of Parliament does not depend on the presence of two Chambers exercising identical functions. On the contrary, the crisis of the parliamentary form of government provided for by Italian Constitution is the result of a strengthening of the Government's role in the practice (despite the recurring "complaint" that in the Italian system, unless you change the Constitution, there can only be "weak" Governments) and of the lack of representativeness of the Chambers due to the electoral law in force (the so-called porcellum), by reason of which Deputies and Senators are not chosen by voters, but are selected by their party leaders, who influence their activity. Therefore the Italian legal system needs an urgent revitalization of Parliament through the change of the current shameful electoral system. After having ensured the representativeness of the elected Assemblies, it would probably be useful, in order to relaunch Italian Parliament, to correct the bicameral system starting from the provision for a Chamber of Regions, thus bringing to completion the regionalistic design of the Constituent Assembly (the model proposed by the Lega Nord, even in the name of "federalism", which however has never materialized in Italy, did not get near that design). The proposal currently being debated in the Senate to reconsider the bicameral system with reference to legislative procedures is a proposal of "minimal" amendment of the constitutional framework, probably useless in order to simplify and quicken the legislative process. This project, if approved, would strengthen the prerogatives of the Executive to be used in Parliament, without determining a substantive change of the organizational structure of the Chambers nor of the bicameral system.

1. Le ragioni storiche alla base del bicameralismo perfetto italiano e la sua attenuata evoluzione

Ancor prima che in Assembla Costituente, l'opportunità di adottare un modello bicamerale era stata presa in considerazione dalla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Nella relazione all'Assemblea Costituente presentata dalla Prima sottocommissione, chiamata, all'interno della Commissione Forti, ad occuparsi di "problemi costituzionali", si leggevano dichiarazioni favorevoli all'istituzione di una seconda Camera e venivano avanzate proposte relative alla modalità di formazione di questo secondo ramo parlamentare, «con una particolare considerazione per un'assemblea fondata su una rappresentanza regionale temperata»[\[1\]](#).

Procedendo per gradi, nell'affrontare gli snodi centrali che sarebbero poi andati a delineare concretamente "l'ordinamento costituzionale dello Stato" della neonata Repubblica italiana, il 5 settembre 1946, in seno alla Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione venne innanzitutto approvato l'ordine del giorno Perassi che, come è noto, prevedeva l'adozione di un sistema parlamentare con la previsione di meccanismi di razionalizzazione atti «a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»[\[2\]](#). La scelta di questo sistema, secondo il quale il Governo "nasce" e "muore" in Parlamento, risultava dettata dalla peculiare fragilità e frammentazione del sistema politico italiano attraversato al suo interno da divisioni e contrapposizioni ideologiche, che aveva accumulato uno storico ritardo e manifestato evidenti difficoltà nell'incamminarsi verso i principi liberaldemocratici altrove già affermatasi. Proprio queste circostanze dovevano condurre, a giudizio dei Costituenti, al di là della recente e tragica esperienza della dittatura fascista, all'esclusione tanto del modello presidenziale quanto di quello direttoriale, alla ricerca di un sistema che prevedesse, tra l'altro, meccanismi di governo fondati sul primato di Assemblee largamente rappresentative dei diversi orientamenti del tessuto sociale e politico del Paese che si apprestava a vivere la sua prima esperienza davvero democratica persino con timore e un certo scetticismo quantomeno da parte degli strati più poveri della popolazione (prevalentemente collocata al Sud) fiaccata dalla guerra e dalle oppressioni di diverso segno.

Le forze della sinistra (in particolare attraverso la voce dell'on. La Rocca) spingevano per la previsione di un Parlamento monocamerale, giustificando tale loro preferenza in ragione dell'inammissibilità del frazionamento della sovranità popolare che presenta caratteristiche ontologiche di unitarietà tali da non consentire una duplicazione della rappresentatività del corpo elettorale, unitario per definizione. Quella appena descritta, tuttavia, risultava essere una linea di pensiero minoritaria all'interno della Sottocommissione; infatti, il 7 settembre del 1946 venne approvato l'ordine del giorno Mortati che statuiva «la necessità dell'istituzione di una seconda Camera, al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale»^[3]. Le ragioni che, secondo la relazione di Mortati sul potere legislativo, rendevano preferibile un sistema bicamerale, risiedevano nella realizzazione di una funzione ritardatrice della procedura legislativa al fine di ottenere una valutazione maggiormente ponderata della convenienza politica delle leggi e di innalzarne il livello tecnico, nel perseguimento di un'integrazione della rappresentanza, nonché nella possibilità di giovare di peculiari ed utili "competenze specifiche". Altre ragioni che facevano propendere per il bicameralismo erano da individuarsi anche nella possibilità di realizzare un profondo controllo della volontà popolare attraverso l'utilizzazione di sistemi elettorali differenti per le due Camere; nell'attuabilità di un controllo periodico di quella stessa volontà del corpo elettorale che potesse garantire una verifica della stabilità dell'indirizzo politico generale, qualora i due rami parlamentari fossero stati eletti per differenti durate o comunque in momenti diversi; nella volontà di fissare una garanzia atta a evitare sovvertimenti dell'ordinamento che contribuisse a rafforzare l'equilibrio fra i poteri; infine, nel tentativo di creare le premesse per ottenere una relativa stabilità dell'Esecutivo in evidente controtendenza rispetto a quanto aveva stabilito la Seconda sottocommissione con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, in verità prima ancora che si aprisse la stessa discussione sull'opportunità di dare vita ad una seconda Camera. La scelta di un sistema bicamerale risultava, dunque, essere dettata anche da ragioni connesse alla possibilità di dare rappresentanza ad interessi provenienti da soggettività diverse, potendo essere i due rami del Parlamento espressione di fasce d'età differenti, e/o di consentire l'emersione delle istanze e delle esigenze rappresentate dalle entità territoriali regionali (come auspicato da diverse forze politiche) e/o professionali (secondo i desideri soprattutto della Democrazia cristiana).

Per quanto concerne le attribuzioni che dovevano essere riservate alla seconda Camera, nonostante le numerose originali ed innovative proposte discusse, ragioni essenzialmente prudenziali di segno garantista indussero i Costituenti ad approvare, il 26 settembre 1946, l'ordine del giorno Leone, fondato sulla scelta "meno coraggiosa", cioè quella dell'esatta parità di funzioni dei due rami parlamentari^[4]. Le medesime ragioni indussero la Seconda sottocommissione a non approvare la formula secondo la quale la seconda Camera sarebbe stata «la Camera delle regioni»^[5], ed a preferire a quest'ultima la più sobria proposta dell'on. Tosato a norma della quale la seconda Camera sarebbe stata «eletta su base regionale»^[6]. La necessità di selezionare tutti gli strumenti possibili in grado di innalzare il livello di garanzia ed il grado di rappresentatività istituzionale dell'ancora incerta democrazia italiana indusse poi a stabilire che la seconda Camera avesse origine esclusivamente elettiva^[7].

Alcune scelte in grado di differenziare in qualche misura le due Camere, perlomeno sotto il profilo della loro formazione, erano però presenti nel Progetto di Costituzione presentato all'Assemblea. Era stato infatti previsto, attraverso una proposta già mediata, che i componenti del secondo ramo parlamentare, denominato Camera dei Senatori (art. 52), sarebbero stati eletti per un terzo dai membri dei consigli regionali e per i restanti due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che avessero compiuto il venticinquesimo anno di età (art. 55, terzo comma), prevedendo così, seppur solo per un terzo dei senatori, un meccanismo di elezione di secondo grado. Per quanto concerne invece il concetto di "rappresentanza di interessi", fortemente difeso dalla Democrazia cristiana come criterio orientativo di formazione della seconda Camera, bisogna rilevare come esso, altrettanto fortemente osteggiato dalle altre forze politiche, venne degradato in prima istanza in via di compromesso e tradotto nell'articolo 56 del Progetto di Costituzione, il quale indicava alcune categorie particolari in riferimento ai requisiti di eleggibilità. In Assemblea plenaria vennero sensibilmente modificate molte delle proposte elaborate in

seno alla Seconda sottocommissione, in particolare proprio quelle volte a rilanciare la configurazione della seconda Camera quale Assemblea, in qualche misura, delle Regioni, così come quelle tese a sviluppare il carattere della seconda Camera quale rappresentante degli “appartenenti alle categorie sociali”. Fondamentali sul punto risultarono essere, da un lato, l’approvazione, il 7 ottobre 1947, dell’ordine del giorno Nitti che stabiliva l’elezione con suffragio universale e diretto – con il sistema del collegio uninominale – anche dei componenti della seconda Camera[8], dall’altro, la bocciatura, il 23 settembre 1947, dell’ordine del giorno Piccioni-Moro in riferimento, appunto, alla “rappresentanza organica di interessi economico-professionali”[9]. In virtù della prima scelta si innalzava, dunque, la capacità rappresentativa della seconda Assemblea, rendendo così più logica l’equiparazione, quanto ad esercizio di funzioni, dei due rami del Parlamento, mentre con riferimento alla seconda decisione si rifiutava, in quanto “antistorica” e anche di difficile applicazione pratica, l’introduzione di una seconda Camera espressione manifesta di interessi economici che avrebbero potuto contrapporsi alla prima Assemblea compromettendo in modo sensibile il principio di rappresentatività esclusivamente politica del Parlamento nazionale.

L’origine del bicameralismo perfetto italiano non è dunque collegata alla creazione di un ordinamento di tipo federale nel quale opera, come si ribadirà più oltre, una seconda Camera rappresentativa delle entità territoriali “sovrane” – quale che sia la loro denominazione – che condizionano, in modo più o meno assoluto, l’approvazione della normativa destinata a valere per l’intera Federazione cui esse hanno “consegnato” parte della loro “originaria” sovranità, e neppure legata alla volontà di tenere a battesimo una Camera delle Regioni, rafforzando ulteriormente l’autonomia politica delle Regioni alle quali pure si “aprirebbe” l’ordinamento costituzionale repubblicano riconoscendo loro, sin dalla sua nascita, un ruolo che andava ben oltre il semplice riconoscimento di compiti connessi al decentramento amministrativo.

Il bicameralismo italiano è stato piuttosto messo in correlazione, come si è tentato di riepilogare, al prevalere di esigenze di ampliamento dei “luoghi” e, in teoria, degli stessi “modi” attraverso i quali potesse esprimersi la rappresentanza politica nazionale, sia pure, per il Senato, con una perseguita valorizzazione del carattere regionale delle circoscrizioni elettorali. Si avvertiva altresì, da parte dei Costituenti, la preoccupazione di dotare l’ordinamento di un quadro procedurale che, proprio a partire dalla presenza di due Camere, assicurasse la maggiore ponderazione possibile a proposito dell’affermazione dell’indirizzo politico di maggioranza tanto sul versante legislativo (la “doppia lettura conforme” delle proposte di legge) quanto su quello propriamente governativo (la “doppia fiducia” necessaria all’Esecutivo per poter entrare e restare in carica).

Almeno stando alla lettera ed allo spirito dei disposti costituzionali approvati, l’organizzazione dello Stato avrebbe dovuto (e potrebbe tuttora) giovare della presenza di due Camere per esaltare la “forza” della società civile che, per il tramite dei partiti, poteva finalmente essere libera e rappresentata negli organi parlamentari per quel che era realmente nella sua idealità sino ad allora in buona parte nascosta, se non repressa. Nelle Assemblee elettive la *societas* avrebbe potuto sprigionare la “doppia forza” ora “propulsiva” ora “interdittiva” nei confronti dell’organo governativo e della sua azione. In ogni caso questo disegno, nel mentre confermava la derivazione parlamentare dell’Esecutivo (quella popolare veniva incanalata per il necessario tramite dei partiti e del Parlamento), poteva effettivamente suonare come una sottovalutazione dei problemi di “tenuta” del Governo a causa della richiesta “doppia fiducia”. Tuttavia, quel che può dirsi a tal proposito, partendo da considerazioni oggettive, è che il rischio concreto di avere maggioranze parlamentari diversificate, non in grado di armonizzarsi nel dar vita e sostenere il Governo, è stato, in linea di massima[10], scongiurato dai meccanismi elettorali prescelti dal legislatore ordinario per eleggere Camera e Senato. Le due distinte leggi elettorali, anche dopo il superamento del “vecchio” sistema proporzionale (che era, solo in astratto, come noto, abbastanza diversificato nei due casi) prima con il c.d. *mattarellum* e poi dal 2005 con l’attuale c.d. *porcellum*, sono sempre rimaste ispirate ai medesimi principi di fondo (ancorché abbiano presentato e presentino peculiarità non del tutto irrilevanti), cosicché le differenze di natura strutturale tra i due rami del

Parlamento previste in Costituzione[11] non hanno “prodotto” alcuna significativa conseguenza nella rappresentatività degli orientamenti politici espressi dalle Camere, almeno in avvio di legislatura e fatto salvo il margine esiguo di cui ha potuto giovare al Senato nel 2006 il II Governo Prodi. La stessa differente durata in carica del Senato (erano previsti sei anni) rispetto al quinquennio della Camera dei deputati, originariamente stabilita dal dettato costituzionale, che pure una qualche conseguenza pratica avrebbe potuto avere sulle dinamiche politico-istituzionali, non è mai stata concretamente sperimentata (in virtù del suo anticipato scioglimento in concomitanza con la scadenza naturale della Camera nelle prime due legislature) ed è stata anzi superata nel 1963 (l. cost. n. 2) con la parificazione ai cinque anni stabiliti per il rinnovo dei deputati.

L’opzione costituzionale in favore del bicameralismo perfetto in costanza di un sistema di governo parlamentare, alla luce delle evidenziate ragioni di omogeneità politica delle due Camere, non ha perciò esposto i Governi italiani (sempre formati da coalizioni) né ai rischi potenzialmente connessi alla doppia fiducia, a parte qualche fluttuazione parlamentare inevitabile nonostante l’instaurarsi, grazie all’utilizzazione del c.d. *mattarellum*, della dinamica bipolare[12] gradualmente sviluppatasi, né ad appesantimenti procedurali eccessivi stante la possibilità ampiamente utilizzata dagli Esecutivi che si sono succeduti di “premere” sulle Assemblee. Ciò è accaduto, e accade, in vari modi e con una “batteria” di strumenti e mezzi messi a disposizione del Governo e dei gruppi di maggioranza dai regolamenti parlamentari, soprattutto una volta che è stata abbandonata la logica consociativa degli anni Settanta, capovolgendo, ovviamente in senso filo-governativo, le regole che disciplinano l’andamento dei lavori parlamentari (da tempo tutto “gira” all’interno delle sedi parlamentari per consentire il raggiungimento degli obiettivi governativi: dalla programmazione, ai tempi di discussione, alle modalità di votazione, alle estemporanee innovazioni della “prassi” parlamentare favorite da Presidenti compiacenti quando non del tutto organici alla maggioranza governativa)[13].

2. Il bicameralismo perfetto all’origine della scarsa (presunta) funzionalità del sistema di governo italiano e del declino (effettivo) del nostro Parlamento?

Spesso e il più delle volte senza ragione, viene lamentato da chi guarda alle vicende politico-parlamentari del nostro Paese, pur da diverse angolazioni (a volte con l’occhio del commentatore di fatti istituzionali, altre volte con quello dello studioso che si occupa dell’assetto organizzativo dello Stato oppure della evoluzione del nostro sistema politico, altre ancora con lo sguardo più coinvolto di chi svolge attività politica e magari ricopre o ha ricoperto rilevanti incarichi collegati al perseguimento di un certo indirizzo politico), come l’assetto organizzativo previsto dalla nostra Costituzione non abbia dato buona prova di funzionalità. In particolare, si sostiene, esso andrebbe cambiato posto che è destinato a produrre Governi deboli e impossibilitati ad agire in tempi rapidi e con strumenti adeguati (da qualche tempo si aggiunge alla litania il “come ci impone l’Europa”). Non intendo discutere questo postulato interiorizzato da molti – e tuttavia a mio avviso sballato – sebbene vada ammesso come sul punto si sia formata quantomeno una “consuetudine del dire” (cui fortunatamente non sempre segue un *facere*). Tra le cose da rivedere si elencano sempre il superamento del sistema bicamerale perfetto e la correzione dei meccanismi della relazione fiduciaria così come disciplinata dalle norme costituzionali vigenti. Nell’arco di questi trent’anni – parto dalla Commissione Bozzi istituita nel corso della IX legislatura, alla fine del 1983 ma si potrebbe tranquillamente retrodatare l’avvio della tensione riformatrice e comunque di contestazione del testo costituzionale vigente mai del tutto “digerito” da culture politiche “radicali” poco propense a riconoscersi nella “contaminazione” ideologica mirabilmente realizzata alla Costituente – sono state tante le proposte avanzate che avrebbero ambito a correggere il “malfunzionamento” della struttura dello Stato italiano. Tra queste, da ultimo, quella attualmente in discussione al Senato, presentata dall’ampia maggioranza

che sostiene il Governo Monti in carica dal 16 novembre 2011, assai più larga di quella uscita dal voto politico del 29 aprile 2008 che sosteneva il IV Governo Berlusconi. Tale maggioranza include due delle forze politiche prima collocate all'opposizione (PD e UDC) che compensano largamente l'uscita dall'area di governo della Lega nord che affiancava, come già in passato, il partito berlusconiano di maggioranza relativa (PDL), ugualmente rimasto in maggioranza dopo le sofferte dimissioni del suo leader. Richiamo questi dati perché, come dimostrato dalla riforma dell'art. 81 Cost. che ha introdotto, senza colpo ferire, il pareggio di bilancio, testimoniano che i numeri richiesti per approvare la revisione costituzionale, in questo finale della XVI legislatura, sarebbero ampiamente alla portata dell'attuale maggioranza di governo (sopra i 2/3 in entrambe le Camere) e tali da poter evitare, se si "corresse" veloci verso la meta, l'eventuale ricorso al referendum costituzionale.

Il disegno di legge costituzionale approvato in un testo unificato dall'attuale maggioranza parlamentare in seno alla Commissione Affari costituzionali del Senato e già portato all'esame del *plenum*, reca in effetti "Modifiche alla Parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo". Esso si prefigge, in sintesi, senza porsi obiettivi di palingenesi costituzionale come accaduto nel recente passato, di intervenire "chirurgicamente" sul testo vigente sostanzialmente per ridurre il numero dei parlamentari (si passerebbe a 508 deputati e a 254 senatori); abbassare l'età tanto per l'elettorato passivo della Camera (portandolo a 21 anni) quanto per l'elettorato attivo e passivo del Senato (portati rispettivamente a 18 e a 35 anni) e, *dulcis in fundo*, nel quadro del mantenimento della forma di governo parlamentare, differenziare il ruolo dei due rami del Parlamento nel procedimento legislativo e rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio all'interno del Governo e nel rapporto dialettico con entrambe le Camere. Al momento nessuno può dire che fine farà questa ipotesi di modifica "minimale" dell'attuale assetto costituzionale sebbene, dopo la inaspettata giravolta del PDL che ha consentito l'approvazione in Aula il 27 giugno scorso di un emendamento leghista diretto a cambiare l'art. 57 Cost. (e a introdurre in Italia per la seconda volta, dopo la bocciatura della riforma costituzionale del 2005, un "Senato Federale", sul quale tornerò più oltre)^[14], l'accordo di maggioranza sembra essere venuto meno almeno sul terreno della revisione costituzionale da "fare subito" (insieme o addirittura prima – hanno ripetuto sino a ieri come fosse una litania i riformatori della maggioranza – rispetto alla modifica dell'indecisa legge elettorale che speriamo possa essere approvata, come sarebbe logico, a prescindere dal resto). Subito dopo quel voto del Senato, non a caso, si è assistito alle dimissioni del relatore del provvedimento (lo stesso Presidente della Commissione Affari costituzionali, Vizzini) e, sempre da parte della passata maggioranza di centrodestra (PDL-Lega), si è rilanciata la proposta dell'elezione diretta del Capo dello Stato, apparsa davvero strumentale al definitivo affossamento del tentativo in atto che già in partenza era sembrato tardivo, stante l'avvicinarsi della conclusione della legislatura e problematico viste le difficoltà che incontra al suo interno l'estemporanea coalizione che appoggia il Governo Monti, non appena si fuoriesce dalla ratifica dei provvedimenti emergenziali. Quest'ultima prospettiva, dopo il ritorno in Commissione Affari costituzionali del testo della riforma, è stata formalizzata con la presentazione di una serie di emendamenti (a firma dei massimi esponenti parlamentari del PDL al Senato Quagliariello-Gasparri) sui quali si è registrata la piena condivisione della Lega, rendendo evidente l'*impasse* a cominciare dalla individuazione dello stesso relatore del provvedimento.

Al di là di quel che potrà accadere al progetto di riforma al momento arenatosi al Senato, a me interessa da subito ragionare intorno alle questioni di fondo che muovono anche questi ultimi intenti riformatori. E ciò prima di prendere specificamente in considerazione, in ogni caso, le opzioni che tale progetto avrebbe individuato al fine di superare il nostro bicameralismo perfetto (incluso l'emendamento approvato sul Senato Federale che ha, al momento, compromesso l'intesa dei gruppi di maggioranza) così da metterle a confronto con quanto si prevede in altri ordinamenti che contemplano la presenza di due Camere oltre che con altre modifiche costituzionali proposte sul punto ma senza successo.

Sempre ammesso che siano da ricercare a livello di normativa costituzionale le cause che hanno

determinato l'intonazione del più ascoltato ritornello dei riformatori di ieri e di oggi, vale a dire che nel nostro ordinamento, se non si cambia il dettato costituzionale, sono destinati ad operare solo Governi “deboli” e “sprovvisti” dei mezzi necessari per fare fronte alle incombenze gravanti sul principale organo responsabile dell'indirizzo politico dello Stato, a me sembra giusto insistere su altre tonalità. In effetti qualora il suddetto assunto fosse dimostrato attraverso parametri più plausibili del solito riferimento alla vita media degli Esecutivi, a maggior ragione da quando i sistemi elettorali utilizzati sono mutati, esso, almeno a mio avviso, non sarebbe da mettere in correlazione con una deriva assembleare delle nostre istituzioni politiche indotta dalla presenza di un Parlamento “forte” che si sarebbe giovato di ben due Camere dotate degli stessi identici poteri. Mi pare perciò che si possa partire dalla constatazione di quel che si può vedere guardando senza pregiudizi dentro la vita che scorre nell'ordinamento costituzionale italiano ben da prima che nascesse lo “strano” Esecutivo guidato, in virtù della fulminea nomina “di scopo” operata dal Presidente della Repubblica Napolitano, dal senatore a vita Mario Monti^[15]. Osservando l'arco temporale che altrove ho definito, per assecondare un gergo convenzionale, l'inizio del “secondo tempo della II Repubblica”^[16] (avviatosi nell'aprile 2005, sul finire della XIV legislatura e prima ancora dell'approvazione del c.d. *porcellum*), direi che si nota la generale volontà di dismettere in via di fatto l'assetto parlamentare vigente e di postulare come esistente (il riferimento più nobile, sotto il profilo costituzionale, è sempre quello della sovranità popolare che si manifesta compiutamente e per l'intera durata della legislatura in occasione del voto politico nazionale), uno stretto collegamento tra corpo elettorale e Governo del leader (sempre e comunque espressione di una coalizione) da preservare “intatto” dentro le Camere e sino a quando queste restano in carica. E ciò anche in forza di una sistematica – richiesta e talvolta offerta, a seconda delle circostanze – “mediazione” del Capo dello Stato tra gli stessi gruppi parlamentari dell'invariabile maggioranza. In particolare a tali gruppi viene, nei fatti si intende, riconosciuta poca libertà di valutazione delle “blindate” proposte governative (i modi sono noti) e nei casi di dissenso appare chiarissima l'alternativa che viene posta loro “dal sistema”: continuare a sostenere il Governo dentro la maggioranza “voluta” dagli elettori o determinare, almeno quando ne hanno la consistenza numerica, i presupposti per lo scioglimento anticipato del Parlamento. *Tertium non datur*, salvo, in effetti, il Governo “strano” guidato da Monti.

Ecco perché, al punto in cui siamo giunti, il problema che si pone con impellenza nel nostro ordinamento non è quello di far nascere e prosperare nell'arco della legislatura un Governo “forte” e magari di dare copertura costituzionale a quanto si è imposto con la forza dei fatti, sebbene, forse, se si passasse davvero alla formalizzazione dell'esistente una qualche maggiore cautela procedurale, oltre che richiesta dalla logica e dalla tensione democratica speriamo non del tutto scomparsa nel Paese, verrebbe “spontaneamente” concessa dai fautori del “Governo del Capo” con annesso organo parlamentare “di servizio” ^[17]! In realtà, soprattutto dopo l'entrata in vigore del c.d. *porcellum* con le sue note caratteristiche, al centro di una riflessione istituzionale responsabile spettante in primo luogo alle forze politiche, dovrebbe esserci solo ed esclusivamente la rivitalizzazione dell'organo parlamentare (a prescindere dalla sua struttura) che appare, a occhio nudo, da qualsiasi punto della penisola italiana una barca senza timone e senza ancora funzionanti, alla deriva, che nessuno vuole o può traghettare in porto, al sicuro. Questa salvifica rigenerazione parlamentare non passa da alcuna riforma costituzionale della attuale struttura del Parlamento (il rinnovo ordinario delle Camere è atteso tra meno di un anno solare), ma esclusivamente dal superamento del c.d. *porcellum*. Piuttosto quel che si nota è come, nel tempo dell'affermazione della dinamica rigidamente bipolare e dello svilimento della forma di governo parlamentare prevista dal dettato costituzionale, il modello bicamerale non sia servito a “difendere” lo stesso Parlamento dall'approvazione di leggi che ne hanno inesorabilmente compromesso la sua centralità costituzionale a proposito della produzione normativa (si pensi alla “concessione” delle numerose deleghe legislative e alla “catena di montaggio” per convertire i decreti legge che pare costituiscono l'unico strumento che ci consente di “restare in Europa”) e neppure sia servito allo scopo per il quale era stato concepito, vale a dire consentire di riflettere ulteriormente e migliorare la qualità della legislazione (si pensi viceversa alla prassi della “blindatura” dei progetti di legge che di fatto la

seconda Camera non può modificare). Due Camere con eguali poteri “esterni” e proprio per questo autonome nella difesa della loro autonomia costituzionale (e delle legittime prerogative dei loro membri) non sono bastate ad evitarsi, l’una per l’altra, l’umiliazione della frequente sollevazione di conflitti di attribuzioni per reclamare competenze inesistenti (da ultimo a proposito della individuazione della configurabilità dei reati ministeriali, risolta nel modo conosciuto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 87/2012) e neppure, l’una per l’altra, ad impedire che si realizzasse la mortificazione della loro stessa ragion d’essere, e cioè l’annullamento di una vera capacità rappresentativa che è alla base di un organo parlamentare democratico.

L’approvazione del c.d. *porcellum* a pochi mesi dalla fine della legislatura (la XIV) e l’inedia presidenziale (si trattava allora del Presidente Ciampi) nel non reagire rinviando quella legge alle Camere (che non avrebbero molto probabilmente avuto il tempo di riapprovarla) opponendosi ai soprusi di una maggioranza arrogante e irresponsabile che metteva mano ai meccanismi elettorali per contenere la probabile vittoria della coalizione avversaria nell’imminente tornata elettorale, con congegni platealmente irragionevoli (difficilmente incrociabili dal giudice costituzionale quanto alla loro applicazione concreta), resta una pagina nera della democrazia parlamentare italiana della quale paghiamo ancora adesso, come è evidente, le conseguenze. Oggi il discredito del Parlamento nazionale e in generale della classe politica italiana che siede a Palazzo “passa” attraverso l’idea – fondata – che i deputati e i senatori, tanto che appoggino quanto che osteggino il Governo, sono in virtù della legge elettorale vigente, dei fiduciari dei loro capi e dunque tutta la loro attività pur teoricamente svolta nell’esercizio del libero mandato parlamentare previsto dalla Costituzione per preservarne la capacità rappresentativa, nei fatti è loro imposta da chi ne ha assicurato il seggio parlamentare e anche qualora così non fosse quella singola, specifica iniziativa non sarebbe in nessun modo collegabile all’espletamento di un mandato frutto di una elezione ma esclusivamente ad una estemporanea convenienza personale.

Tuttavia, piaccia o non piaccia, questa è la lettura che viene diffusamente data a proposito del concreto esercizio della funzione parlamentare nel nostro Paese e rappresenta la acida premessa dalla quale scaturisce la ventata antipolitica che spira fortissima in Italia senza più troppi distinguo tra questa e quella forza politica tra questo e quel parlamentare. Naturalmente non c’è chi non veda come tutto ciò sia accompagnato da un indiscutibile e strumentale tasso di demagogia antipartitocratica e persino di ingiusta volgarità nei confronti di quanti hanno continuato a lavorare nelle Camere da “nominati” senza prendere ordini (troppi ordini) da alcuno, ma resta il fatto che, sul piano istituzionale, occorre al più presto recuperare appieno il senso della scelta elementare richiesta dalla Costituzione per avviare in modo virtuoso il circuito democratico: gli elettori, quale che siano le modalità tecniche prescelte dal legislatore, sono chiamati ad eleggere le Camere potendo selezionare in modo consapevole i loro parlamentari (quantomeno leggendo sulla scheda i loro nomi!) ai quali, una volta eletti, delegano effettive funzioni di rappresentanza la quale non può mai prescindere da uno specifico collegamento territoriale e dalla autorevolezza che quella “gara vinta” conferisce a chi ascende alla carica pubblica elettiva e non onorifica. La scelta del singolo elettore, dunque, non può essere libera e consapevole se esclusivamente indirizzata verso una lista che, per le modalità con le quale si svolge la competizione (alludo all’ampiezza dei collegi elettorali nell’ipotesi di “liste bloccate”), “nasconde” i candidati che ne fanno parte, come è accaduto in occasione del voto politico del 28 aprile 2006 e del 29 aprile del 2008.

3. Il tempo della Camera delle Regioni nel rilancio del Parlamento bicamerale

Una volta che si riuscisse per davvero a ritornare ad una funzione genuinamente rappresentativa degli organi parlamentari per mezzo di una legislazione elettorale “normale”, vale a dire conforme ai principi costituzionali di base e agli standard delle democrazie occidentali – la scelta è dunque vasta –, sarebbe probabilmente utile al rilancio e allo stesso consolidamento del Parlamento italiano provare a correggere l’attuale bicameralismo perfetto. Una correzione, tuttavia, che non andrebbe circoscritta, a mio avviso, alla diversificazione del ruolo delle due attuali Camere nel procedimento legislativo. Tanto più se si fa salva la “doppia fiducia” nei confronti del Governo e viene mantenuta per le materie più rilevanti la “doppia lettura conforme”, proprio come previsto dalla riforma costituzionale attualmente all’esame del Senato e come era già stato proposto in passato.

La specializzazione tra i due rami del Parlamento per materie legislative, le norme che individuano la prevalenza di una Camera sull’altra, l’attenuazione del principio della “doppia lettura conforme”, la stessa previsione di organismi bicamerali chiamati a far convergere su di un unico testo le Camere allorché abbiano manifestato volontà divergenti, possono costituire e costituiscono apprezzabili e logiche declinazioni del bicameralismo solo in quanto messe in correlazione con una rappresentanza qualitativamente diversa delle due Camere[18]. Se, al contrario, viene confermata la pedissequa, ripetitiva derivazione nazionale delle due Camere (e finanche meccanismi elettorali simili) la specializzazione per materia e l’eventuale prevalenza dell’una sull’altra Camera sarebbero sempre frutto di una scelta opinabile, casuale o arbitraria che in fondo è stata scongiurata dal testo costituzionale vigente con indubbia coerenza.

Ciò nulla toglie al fatto che, se davvero cambiasse il vento dell’approssimazione e dell’incultura costituzionale che batte incessante nelle aule parlamentari del nostro Paese, si potrebbe avere più coraggio rispetto a quello che sul punto ebbero i Costituenti nel 1946-47 e promuovere finalmente una vera e propria Camera delle Regioni. Si progredirebbe nell’inclinazione regionalista dell’ordinamento costituzionale italiano che si è, pur con notevoli ritardi e pregiudizi iniziali, pian piano realizzato e consolidato – si pensi al principio di leale collaborazione “ricavato” dalla giurisprudenza costituzionale – sino ad accrescere, in virtù delle modifiche del 1999-2001, l’autonomia legislativa riconosciuta direttamente alle Regioni. Eppure, nonostante la riscrittura del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, non ci si è spinti sino a concepire una seconda Camera del Parlamento nazionale rappresentativa delle Regioni italiane che restano ancora oggi estranee alle deliberazioni legislative di Camera e Senato anche quando si definiscono materie che comunque coinvolgono interessi e competenze specificamente regionali[19]. Né si può pensare – spero – che a consentire “il dovuto” coinvolgimento delle Regioni basti il sistema delle Conferenze istituito dal D.lgs. n. 281 del 1997, allorché molto veniva fatto, si diceva con cipiglio riformatore e fervore decisionista, per modernizzare l’amministrazione pubblica. Anche a questo proposito è bene, in effetti, fare chiarezza: un conto è la politica legislativa nazionale che tocca (toccherebbe) esclusivamente al Parlamento altra cosa è la definizione della politica e dell’indirizzo del Governo che innegabilmente, tramite il summenzionato sistema, è in grado di coinvolgere sulle sue scelte gli esecutivi regionali (e degli altri enti locali) affinché esprimano pareri e trovino intese quando sono richieste per condividere la responsabilità di atti amministrativi che presuppongono, in virtù di specifiche disposizioni normative, il coinvolgimento delle Regioni. Sembra coerente con la naturale evoluzione del regionalismo italiano sperare di andare oltre e perciò consentire la nascita di una Camera delle Regioni che affianchi, nei modi che potranno essere più o meno paritari ma mai, c’è da augurarsi, irrilevanti e poco incisivi, il ramo del Parlamento rappresentativo degli orientamenti politici del corpo elettorale nazionale. Quando ciò si realizzasse è evidente, dal mio punto di vista, che il sistema delle Conferenze così come è oggi concepito non avrebbe più molto senso e andrebbe eliminato o almeno ripensato.

È evidente che una Camera delle Regioni potrebbe essere composta in modi differenti, a partire dall’elezione diretta o indiretta dei suoi membri, e tuttavia, nel suo operare all’interno dell’ordinamento nazionale, ciascuna Regione dovrebbe “pesare” quanto le altre e semmai quelle di minor consistenza

demografica risultare sovra-rappresentate, come accade persino negli ordinamenti federali[20].

All'improvviso, questo nitido, desiderabile e – non si dimentichi – avanzato orizzonte (che dovrebbe avvicinarsi con il crescere di una effettiva maturazione dell'idea di “parità regionale” nel nostro ordinamento nel quale, piuttosto, sembrano avanzare ambizioni di “regionalismo differenziato” da parte delle Regioni “più ricche” che inseguono quelle già dotate di autonomia speciale) è sembrato persino ristretto e poco attraente rispetto alla sterzata “federalista” impressa al dibattito politico e istituzionale dagli immancabili professionisti del “riformismo” spinto all'italiana.

4. I maldestri e comunque falliti propositi di trasformazione dell'ordinamento italiano

in senso federale

L'irrompere sulla scena politica italiana della Lega nord con un ruolo attivo in tutti e quattro i governi di centrodestra guidati da Berlusconi (il primo nel 1994, nella XII legislatura, consumatosi dopo appena sette mesi con la rottura, che sembrava irreversibile, dell'alleanza tra Bossi e Berlusconi; il secondo e il terzo tra il 2001 e il 2006, nella XIV legislatura; il quarto nel 2008, nella corrente XVI legislatura sino alla nomina di Monti) ha lanciato in orbita nell'ordinamento italiano, come è noto, il tema della trasformazione in senso federale del nostro Stato[21]. Su questo tema può ben dirsi che la Lega è riuscita a contagiare non solo i suoi alleati di governo ma in modo ancora oggi inspiegabile, almeno per me, anche una componente non irrilevante del centrosinistra a cominciare, già sul finire degli anni Novanta, dal maggior partito di quello schieramento (i Democratici di sinistra oggi confluiti nel PD). In particolare tale forza politica non ha inteso lasciare nelle sole mani della Lega, veniva detto esplicitamente e confermato emblematicamente dai fatti tra i quali il più fulgido resta il varo in pompa magna della Bicamerale D'Alema, il tema “decisivo” del rinnovamento dell'organizzazione costituzionale a cominciare dalla forma di Stato che avrebbe ben potuto assumere una nuova veste federale.

Cosa si debba intendere per “ordinamento federale” è naturalmente questione astratta e molto discussa sotto il profilo teorico[22], sebbene, almeno tra le democrazie occidentali, sia quella di più sperimentata tradizione quale quella nordamericana, sia quella tedesca, espressione del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, siano pacificamente ascritte a tale modello statutale. Si tratta, come è noto, di ordinamenti impostati differentemente, anche con riferimento alla forma di governo, ma quel che più conta ai nostri fini è mettere in luce come ciascuno dei due ordinamenti finisca per assegnare un ruolo preciso all'organo chiamato a consentire la rappresentanza delle entità territoriali che si compongono “al centro” nell'unità federale. Negli Stati Uniti, in effetti, i singoli Stati membri della Federazione sono rappresentati nel Senato – uno dei due rami del Congresso – ciascuno con due senatori eletti direttamente dai relativi corpi elettorali statali (originariamente, prima dell'approvazione del XVII emendamento del 1913, venivano eletti dal corpo legislativo degli Stati stessi), con un mandato più lungo tanto dei rappresentanti dell'altra Camera (la Camera dei rappresentanti) quanto dello stesso Presidente federale (sei anni, contro i due dei deputati ed i quattro del Presidente). Nel caso del Senato nordamericano, parzialmente rinnovato ogni due anni al fine di consentire sempre un mutamento di un terzo dei suoi componenti, si tratta fondamentalmente di una Camera che svolge un ruolo assolutamente paritario con l'altra nell'attività legislativa e che esercita egualmente incisivi poteri di controllo sulle scelte politiche che competono al Governo, a partire dall'*advice and consent* sulle nomine presidenziali, al punto da spingersi fino alla possibilità di mettere fine al mandato presidenziale di derivazione

popolare attraverso la nota procedura di *impeachment*. Verrebbe dunque da dire che in questo caso la rappresentanza degli interessi degli Stati finisce per condizionare non poco, come è naturale che sia nell'ottica federalista, produzione normativa e indirizzo politico laddove, sia l'una sia l'altro, vengano sottratti dalla Costituzione federale al livello statale e assegnati alla piena responsabilità delle comuni istituzioni che presuppongono l'esistenza stessa del livello organizzativo federale in aggiunta a quello statale. Egualmente, o forse ancor più propriamente, il *Bundesrat* rappresenta gli interessi della comunità dei *Länder* nella organizzazione costituzionale dello Stato federale tedesco, rispetto al quale appare, più che come un altro ramo del Parlamento, come un vero e proprio "Consiglio federale". I membri del *Bundesrat* infatti sono nominati e revocati dai Governi dei *Länder* (da tre a sei in proporzione della popolazione, con evidente sovra-rappresentazione dei territori più piccoli), hanno vincolo di mandato, votano in modo unitario (ossia in blocco) e sono dunque espressione di una rappresentanza indiretta; per questa ragione, pur in presenza di un meccanismo parlamentare che qualifica la forma di governo tedesca, il *Bundesrat*, a differenza del *Bundestag*, non è soggetto a scioglimento anticipato. È altresì noto come nell'ordinamento tedesco il coinvolgimento di tale organo impedisca, nei casi previsti dal *Grundgesetz*, la possibilità di approvare una legge federale laddove esso eserciti il previsto potere di "veto assoluto" così come, qualora sia stato dichiarato lo stato di emergenza legislativa ai sensi dell'art. 81 GG, è sempre il *Bundesrat* ad avere un preminente ruolo nell'attività legislativa.

Ho velocemente ricordato queste caratteristiche genetiche di due tra le più importanti (e diversificate quanto a soluzioni costituzionalmente previste) esperienze federali perché è sempre utile, quando si parla di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento, verificare quanto ci si avvicini a questi modelli e quanto in realtà si finisca solo per rimaneggiare, magari solo per finalità di pura suggestione politica, il modello regionale di partenza già presente sin dal 1948, ovvero per avvicinarsi – non se ne comprende il motivo – ad altri ordinamenti che tuttavia non sembrano rappresentare un modello ideale di federalismo[23]. Chiunque abbia seguito con un minimo di attenzione il dibattito politico-istituzionale sviluppatosi nel nostro Paese tra la fine della XIII legislatura[24] e lo sviluppo della XIV legislatura[25], ben conosce come la grande riforma della seconda parte della Costituzione repubblicana denominata *devolution* (anche se l'aspetto più rilevante e pericoloso che essa produceva riguardava proprio il superamento della attuale forma di governo) avrebbe dovuto correggere in chiave dichiaratamente federale la riforma del Titolo V che si era limitata, in particolare secondo la Lega, solo a correggere in modo minimale e a "pasticciare" l'originario impianto regionalistico del testo costituzionale vigente e che, dal punto di vista leghista, comunque, non era apprezzabile per lo scarso livello di autonomia politica riconosciuta in particolare alle grandi Regioni del Nord[26]. Ed in effetti quando si votò nell'ottobre 2001 il referendum confermativo della revisione del Titolo V della Costituzione, proprio la Lega, che sembrava interessata a contrastare l'approvazione di quella riforma, manifestò un totale disinteresse per l'esito di quel voto che, con una bassissima partecipazione popolare, confermò la revisione voluta dal centrosinistra che nel frattempo aveva nettamente perduto le elezioni. La c.d. *devolution*, dunque, proprio per il partito berlusconiano e la Lega, giunti nuovamente ad avere insieme la piena responsabilità dell'indirizzo politico del Paese dopo aver superato difficoltà e diffidenze reciproche emerse in occasione della caduta del I Governo Berlusconi, identificava l'occasione storica per correggere l'assetto costituzionale italiano trasformando sia la forma di governo (approdando ad un concentrato presidenzial-populistico) sia la forma di stato, liberando grazie al «Senato Federale» le positive energie espresse dalle entità regionali e superando in tal modo il sistema bicamerale perfetto. In ogni caso quel che colpiva a proposito del «Senato Federale», approvato dallo schieramento di centrodestra trascinato dall' "ispirazione federale" della Lega che rinunciava agli sbandierati e sconclusionati propositi secessionistici[27] è che, in verità, con tale organo non ci saremmo avvicinati alle soluzioni accolte nell'ordinamento nordamericano o in quello tedesco sia in relazione alla sua struttura sia in riferimento all'esercizio dei suoi poteri sul versante dell'approvazione delle leggi di maggiore interesse per gli Enti regionali (sebbene venisse meno il suo controllo politico sul Governo centrale lasciato alla sola Camera dei deputati, così superando la "doppia fiducia"). Di certo si sarebbe corretto il bicameralismo paritario voluto dai Costituenti, ma non per "passare" ad una forma di stato

schiettamente federalista, nella quale uno dei due rami che compongono l'organo parlamentare nazionale finisce per essere, in modo diretto o comunque indiretto, espressione istituzionale di una volontà politica che si riconnette ad (e viene fatta valere nel nome di) altri circuiti della rappresentanza collegati a differenti ambiti territoriali portatori di proprie, peculiari esigenze. In definitiva, si denominava federale un Senato che in realtà restava pur sempre una seconda Camera nazionale posto che i seggi senatoriali continuavano ad essere distribuiti, esattamente come adesso, tra le Regioni sulla base della loro consistenza demografica. In realtà, a parte la riduzione dei senatori (che scendevano a 252, egualmente i deputati sarebbero stati 518) e l'abbassamento tanto dell'elettorato attivo (veniva richiesta la maggiore età) quanto di quello passivo (come per la stessa Camera), ci si limitava a prevedere collegamenti solo temporali tra l'elezione del Senato e le distinte e indipendenti elezioni regionali: i senatori sarebbero stati eletti in concomitanza con le elezioni dei Consigli regionali (e sarebbero rimasti in carica sino al rinnovo degli stessi) e a tale ruolo avrebbero potuto aspirare solo coloro i quali avevano ricoperto una carica elettiva regionale o *infra*-regionale e che comunque risiedevano nel territorio regionale al momento del voto. Inoltre, prima di procedere allo scioglimento dei Consigli regionali per le note ipotesi connesse alla sicurezza nazionale, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto acquisire il parere del Senato.

Si prevedeva tuttavia in questo strano connubio tra Consigli regionali e il c.d. Senato Federale che, alle condizioni stabilite dal regolamento di tale organo, avrebbero potuto prendere parte ai lavori del nuovo Senato un rappresentante eletto da ciascun Consiglio regionale e un rappresentante eletto da ciascun Consiglio delle autonomie locali. Partecipazione garantita in modo paritario tra tutte le Regioni e gli organismi rappresentativi delle autonomie locali ma senza diritto di voto[28]. Curiosamente poi veniva stabilito, quasi per una ingenua sottolineatura formale del collegamento tra i senatori e le loro circoscrizioni elettorali, che le deliberazioni del Senato non sarebbero state valide ove non fossero stati presenti i senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni; il che avrebbe significato solamente che il «Senato Federale» all'italiana avrebbe potuto deliberare anche ove i senatori espressi dai due terzi delle Regioni italiane fossero stati assenti purché la maggioranza dei componenti dell'organo fosse stata assicurata dal restante terzo delle altre Regioni (con il che appare confermato il voluto equilibrio tra territori regionali a vantaggio di quelli maggiormente ampi). Laddove i riformatori del 2005 hanno ritenuto di accentuare la derivazione regionale del Senato è stato a proposito della scelta di ben quattro dei quindici giudici costituzionali (tre sarebbero spettati alla Camera e, dunque, complessivamente sette ai due organi politici, “penalizzando” tanto il Presidente della Repubblica quanto le supreme magistrature). In questo caso il Senato sarebbe stato integrato a tutti gli effetti dai Presidenti delle Giunte regionali e di quelle provinciali del Trentino-Alto Adige. A parte ogni altra considerazione su questi ipotizzati meccanismi di nomina destinati a toccare equilibri delicatissimi e oramai consolidati è possibile, a mio avviso, notare come pur variando la stessa composizione del Senato in base ad esigenze di un certo tipo non emerga mai la preoccupazione di favorire chiaramente l'insorgenza di un orientamento di provenienza autonomistica condizionante in concreto l'ordinamento nazionale; alludo, proprio in questo caso, alla possibilità di lasciare per davvero la nomina di una parte dei giudici, che pure si sarebbero voluti portatori di certe sensibilità, ai soli Presidenti delle Regioni i cui voti, al contrario, venivano “annacquati” con quelli degli altri senatori.

Quanto alla relativa differenziazione del ruolo delle due Camere nel procedimento legislativo a seconda della materia oggetto della proposta (“relativa” in quanto la seconda Camera avrebbe potuto comunque esprimersi nei trenta giorni successivi all'approvazione della Camera competente in via principale alla quale sarebbe in effetti spettata la delibera definitiva), che avrebbe certamente circoscritto la possibilità di conservare la “doppia lettura conforme” dei testi legislativi (che restava tuttavia in molti casi) e comunque ridotto la possibilità della navetta tra le due Camere[29], va rimarcato che proprio la competenza principale del «Senato Federale» (vale a dire l'approvazione delle leggi statali di principio dirette nei confronti del concorrente legislatore regionale) avrebbe potuto essere sacrificata. Veniva, in effetti, previsto che il Governo – attraverso il suo Primo Ministro autorizzato dal Capo dello Stato,

organo peraltro assai indebolito dalla riforma nei suoi poteri di garanzia – avrebbe persino potuto sottrarre al Senato la delibera legislativa di sua spettanza affidandola al voto definitivo della Camera qualora il Senato non si fosse conformato alle modifiche “suggerite” dallo stesso Esecutivo e considerate essenziali per l’affermazione del suo indirizzo politico (una sorta di procedura di *dernier mot* affidata alla Camera “pienamente” politica).

In sostanza quel che usciva da quel testo di riforma costituzionale era una configurazione del Parlamento e più ancora, come detto, della forma di governo diverse da quelle attuali ma che, benché si denominasse «Senato Federale» uno dei due rami del nuovo Parlamento, rimaneva lontana da una struttura realmente federale dell’ordinamento, almeno secondo i canoni sperimentati dalle democrazie occidentali. È certo vero che quella riforma è stata respinta – ed era la prima volta che accadeva – in occasione del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, con ampia e sorprendente maggioranza, dato il clima politico-culturale instillato da quasi un decennio di *battage* pubblicitario in favore del “federalismo” come soluzione istituzionale in grado di aiutare la modernizzazione del nostro Stato: su 53,7% di votanti difatti i no furono il 61,3% e i sì il 38,7% . Non è comunque possibile fare a meno di constatare come in due delle più rilevanti Regioni del Nord (Lombardia, Veneto), i favorevoli all’approvazione di quello sgangherato e pericoloso testo prevalsero sui contrari^[30] e, ancora adesso, esprimono, a parole, spinte “federaliste”. Gli elettori di questo fondamentale pezzo d’Italia (naturalmente una buona parte di loro) sono stati attratti molto probabilmente dal generico disegno politico sottostante la parola d’ordine utilizzata – il federalismo – e sono da tempo ben consci della debolezza tecnica dello scenario istituzionale ipotizzato l’altro ieri da Speroni, ieri da Calderoli e domani da chissà chi altro e persino a questo sbocco disinteressati; essi esprimono più semplicemente il convincimento (davvero preoccupante per la primordialità dell’impulso) che nel suo insieme il Paese non riuscirà a “salvarsi” (a partire dalla inevitabile mescolanza delle culture messe in circolo dalle note e sofisticate interdipendenze del tempo presente) e vorrebbero mettersi al riparo a “casa nostra”, avendo scelto “il federalismo” come uno dei tanti amuleti che si agitano quando non si sa più cosa fare, si è disperati, poco lucidi ma sempre protervi. Tra le tante illusioni costituzionali svanite d’incanto alla prova dei fatti nel nostro Paese quella del federalismo, ad onor del vero, non è mai esistita neppure per chi l’ha proposta, incassando per ragioni diverse consenso notevole a buon mercato, e non si è mai concretizzata neppure quando il Parlamento italiano ha deliberato per due volte, a maggioranza assoluta, sul sedicente «Senato Federale».

5. La proposta di debole differenziazione delle due Camere nazionali (con un occhio di riguardo sempre al Governo) all’esame del Senato nella XVI legislatura

Bisogna effettivamente riconoscere che la modifica dell’attuale art. 57 Cost. approvata, in corso d’opera, dall’Aula di Palazzo Madama, il 27 giugno scorso a seguito della ritrovata intesa tra il PDL e la Lega sul Senato Federale, rappresenta una scusa bella e buona per non proseguire nell’esame del testo di riforma costituzionale “minimale” sul quale si erano impegnati i gruppi dell’attuale “strana” ma teoricamente enorme maggioranza parlamentare. È chiaro che il “cuore pulsante” della riforma costituzionale in discussione (alla cui base forse sussisteva sin dall’inizio una qualche incertezza nascosta dall’entusiasmo dei riformatori d’ufficio che ci devono provare sempre, per mestiere) è costituito dalla riduzione del numero dei parlamentari; riduzione peraltro tutta giocata, mi è sembrato, egualmente in chiave demagogica, nel momento di massima crisi per l’insieme delle forze politiche presenti a Palazzo, alcune delle quali governano insieme – si dice – per senso di responsabilità, in realtà, solo per garantire, con le loro distratte e saltuarie presenze, qualche numero necessario (i decreti legge vanno pur sempre convertiti) al Presidente Monti e ai suoi ministri, ai quali si chiede, tanto per cambiare, di fare quadrare i conti nella disastrosa situazione nella quale, sia pure con altri, è precipitata l’economia italiana.

Senza essere maliziosi, se salta tutto potrebbe saltare anche il “cuore pulsante” della riforma. Ma anche volendo essere maliziosi, si potrebbero apprezzare ancor di più della riduzione dei parlamentari (cosa che di per sé è delicata) le considerazioni che da più parti invitano autorevolmente le forze politiche a stare ferme in questa fase sul terreno delle modificazioni costituzionali di struttura e di pensare unicamente a cambiare il c.d. *porcellum* prima della prossima tornata elettorale. A giudizio di molti questo Parlamento resta poco credibile qualsiasi cosa faccia e dunque anche se dovesse riuscire a ridurre il numero di deputati e senatori, come si prefigge il testo della riforma adesso arenatasi, almeno apparentemente, per le ragioni politiche richiamate al punto 2. Ragioni che nulla aggiungono e niente tolgono alla credibilità di chi provoca o subisce l’inversione di marcia (in fondo è innegabile che sino a qualche mese fa il partito berlusconiano e la Lega governavano e progettavano insieme ben di più del solo Senato Federale).

È infatti poco sensato pensare che tutto crolli perché si è approvato un solo articolo che prevede il Senato Federale della Repubblica, composto da duecentocinquanta membri (solo quattro in meno rispetto al testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama), eletto a suffragio universale e diretto su base regionale (come sarebbe in ogni caso), che si limiti a prevedere la partecipazione ai suoi lavori «secondo le modalità e con gli effetti previsti dal suo regolamento, con diritto di voto sulle materie di legislazione concorrente ovvero di interesse degli enti territoriali, [di] un rappresentante per ogni Regione, eletto fra i propri componenti, all’inizio di ogni legislatura regionale, da ciascun consiglio o assemblea regionale ...». Tra l’altro la disposizione approvata chiarisce che «i rappresentanti delle Regioni nel Senato Federale della Repubblica non sono membri del Parlamento». Tutto qui! È davvero troppo poco per turbarsi (non dico spaventarsi) ancora per la parola “federale” che viene aggiunta al nostro solito, sperimentato Senato e che potrebbe essere davvero ritenuta come una specie di singhiozzo strozzato in gola per quanti fanno fatica a pronunciare il termine “regionale”. Un problema, si direbbe, più da logopedisti che da costituzionalisti. Ed allora, ancora una volta, tutto sembra tattica e propaganda per le attuali forze politiche in attesa di tornare a verificare il consenso che gli elettori vorranno loro attribuire con le credenziali più in ordine possibile a proposito di quel che poteva essere fatto (e non è stato fatto per colpa di altri) o di quel che è stato impedito di fare ad altri (e che dunque è stato ottenuto con propri meriti per rilanciare oltre) riguardo agli assetti costituzionali, che per tutti – ed è il dato più sconcertante – dovrebbero essere variati e non mantenuti.

In ogni caso nel testo della riforma, almeno per quel che attiene alla correzione del bicameralismo relativamente al procedimento legislativo, non ci sono soluzioni innovative che si faranno rimpiangere ove non fossero approvate in questo scorcio conclusivo della XVI legislatura^[31].

Naturalmente in coerenza con il ruolo politico delle due Camere che verrebbe confermato esattamente come adesso, restano indicate nel progetto una serie di materie per le quali la funzione legislativa sarebbe esercitata collettivamente dai due rami del Parlamento (si va dalla materia costituzionale ed elettorale, alla delega legislativa, alla conversione dei decreti-legge, alle funzioni e prerogative degli organi costituzionali, ecc.). La semplificazione della procedura legislativa, dalla quale potrebbe eventualmente dipendere l’approvazione da parte di uno solo dei due rami del Parlamento di un disegno di legge, si ottiene nella proposta di modifica costituzionale attualmente in discussione al Senato, differenziando Camera e Senato limitatamente alla fase di avvio della procedura. L’esame in prima battuta dei disegni di legge di maggior interesse regionale (art. 117, terzo comma, art. 119 Cost.), si avvia, infatti, dal Senato^[32]. In tutti gli altri casi l’esame dei disegni di legge parte viceversa dalla Camera dei deputati. Non è mai facile distinguere le materie sulla base dell’art.117, ma mettiamo pure che ci si riesca con la prevista mediazione dei due Presidenti d’Assemblea (grandi conflitti su questa questione tutt’altro che banale non dovrebbero sorgere proprio perché l’assegnazione iniziale non avrebbe conseguenze definitive circa l’esclusione dell’altra Camera). Dopo la prima deliberazione legislativa “di partenza”, l’altra Camera, su richiesta di un terzo dei suoi componenti o del Governo, entro quindici giorni, potrebbe, a sua volta, tornare a esaminare il progetto e, da quel momento, il procedimento

legislativo ritornerebbe assolutamente paritario: in tal caso la delibera legislativa potrebbe essere approvata solo qualora i due rami del Parlamento facessero convergere le loro volontà. Qualora, al contrario, dopo la prima delibera camerale non si dovesse registrare alcun richiamo, il progetto si considererebbe approvato senza alcuna valutazione della seconda Camera. Una disposizione del progetto di modifica costituzionale prevede che l'esame istruttorio di un disegno di legge possa essere demandato, con le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, ad una Commissione mista, al fine di favorire ulteriormente l'intesa tra le Camere.

In realtà, la soluzione certamente più congrua per ottenere una effettiva velocizzazione dell'*iter legis* sarebbe stata quella di individuare una sicura supremazia di una Camera sull'altra in relazione alle materie non riservate alla "doppia delibera conforme" e suddivise tra i due rami del Parlamento, come inizialmente previsto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato. Nella prima versione del testo approvato dalla Commissione e poi superato dal meccanismo prima descritto, si lasciava la responsabilità dell'approvazione definitiva di un progetto di legge alla Camera presso cui il progetto si incardinava ogni qualvolta la seconda Camera, dopo il richiamo, lo avesse modificato rispetto alla prima lettura. Ma evidentemente non si è ritenuto di privilegiare in modo troppo netto e sulla base della rigida suddivisione per materia, ora la Camera ora il Senato, allontanandosi troppo dall'attuale modello di equiparazione assoluta delle Assemblee elettive.

Piuttosto la posizione costituzionale che nel progetto di revisione tende comunque al rialzo è sempre quella del Governo, al di là, sia chiaro, degli strumenti che pure vengono esplicitamente previsti per irrobustirlo nella relazione fiduciaria con le Camere (dalla mozione di sfiducia costruttiva con "venature" bicamerali circa la sua presentazione e votazione, alla questione di fiducia con possibilità di richiedere da parte del Presidente del Consiglio lo scioglimento per la Camera che si fosse negativamente espressa nei suoi confronti). Il Governo, in effetti, stando alle modifiche proposte sventa sia allorché si tratti di definire l'oggetto dei regolamenti parlamentari («I regolamenti delle Camere garantiscono le prerogative e i poteri del Governo ...»), art. 64, vers. mod.) sia quando si richiede ed ottiene l'iscrizione all'ordine del giorno delle Camere di un disegno di legge ed un corrispondente voto parlamentare senza modifiche (su «un testo proposto o accolto dal Governo», art. 72, settimo comma, vers. mod.), sia allorché si intenda intervenire per salvaguardare l'unità nazionale presentando, «nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà» (che si confermano espressioni sfuggenti, equivoche e sostanzialmente non fruibili senza la mediazione del giudice costituzionale), una proposta di legge diretta ad ottenere l'approvazione di una normativa statale nel campo riservato ad altri soggetti e ad altra fonte (e cioè proprio le Regioni «nelle materie attribuite alla potestà legislativa regionale», art. 72, terzo comma, vers. mod.).

La preoccupazione centralista che esprime in particolare quest'ultima disposizione non lascia adito ad alcun dubbio circa gli intenti dei suoi propugnatori che avrebbero confezionato un vero e proprio "scippo generalizzato" della competenza riconosciuta alle Regioni, con una potenzialità ben diversa, a mio parere, dalla sempre implicitamente riconosciuta esigenza di mantenimento della tenuta dell'unità giuridica dell'ordinamento rimessa all'intervento del legislatore statale – "le competenze trasversali" – e valutata caso per caso dal giudice costituzionale sin dalla sentenza n. 303 del 2003.

Credo che si possa concludere affermando che ove questo testo di riforma dovesse essere approvato non varierebbe nella sostanza la struttura organizzativa del Parlamento (anche se con un taglio al numero di deputati e senatori) e neppure avrebbe una particolare pregnanza l'attenuazione del sistema bicamerale perfetto, destinato a rimanere sostanzialmente invariato anche con riguardo al procedimento legislativo. L'Esecutivo, invece, pur senza variare la forma di governo, uscirebbe senz'altro rinforzato nelle sue prerogative da usare in Parlamento. Tali poteri, sono certo, non sarebbero considerati comunque sufficienti da molti per rendere incisiva l'azione governativa e per modernizzare, come da questi richiesto, la nostra organizzazione costituzionale. A questa "solfa" bisogna rassegnarsi e replicare, prima

ancora che con buoni argomenti giuridici, smascherando gli *slogan* di cui era ed è infarcito il nostro compulsivo riformismo costituzionale, che anche quando non è spregiudicato risulta spesso più ambiguo e fumoso che dannoso.

Post scriptum

Il presente saggio è stato trasmesso alla *Rivista* prima che il disegno di legge costituzionale in oggetto approdasse nuovamente all'esame del *plenum*, proveniente dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, cui era ritornato dopo la dissoluzione della attuale maggioranza di governo in conseguenza dell'approvazione delle disposizioni sul Senato Federale di cui si è dato conto nel testo. Ed in effetti, nel giro di qualche giorno e sorprendentemente il disegno di legge costituzionale è stato approvato in prima lettura da quel ramo del Parlamento nazionale con deliberazione del 25 luglio 2012. Il testo licenziato dall'Aula di Palazzo Madama, con il voto favorevole delle sole forze politiche che avevano in precedenza sostenuto il IV Governo Berlusconi, oltre al Senato Federale e naturalmente all'elezione diretta del Capo dello Stato, presenta significative modifiche riguardanti alcune delle disposizioni più sopra esaminate. Le principali innovazioni attinenti al superamento dell'attuale bicameralismo perfetto di cui mi sono occupato sono tre. In primo luogo, con specifico riferimento alla semplificazione del procedimento legislativo, si torna alla regola in base alla quale la decisione in via definitiva e dunque l'ultima parola in caso di contrasto tra i due rami del Parlamento spetta alla Camera competente per l'esame iniziale del disegno di legge, laddove ovviamente il procedimento legislativo non resta affidato alla competenza paritaria di entrambe le Camere. Questa nuova formulazione, comportando un'effettiva semplificazione dell'*iter* legislativo, è certamente preferibile a quella precedente, quantunque – è bene ricordarlo – la circostanza che sia stabilita una prevalenza, *ratione materiae*, ora della Camera ora del Senato nell'esercizio della funzione legislativa rende di prioritaria importanza la questione dell'esatta definizione delle materie, a cominciare da quelle elencate nell'art. 117, terzo comma, Cost., disposizione che – come è noto – si è più volte rivelata di non facile interpretazione. Una seconda novità consiste nel fatto che è stata soppressa la previsione per cui il Governo, «al fine di garantire l'unità giuridica o economica della Repubblica», avrebbe avuto la possibilità di intervenire nelle materie attribuite alla potestà legislativa regionale imponendo l'esercizio della funzione legislativa «in forma collettiva» da parte delle due Camere. Infine, nel testo varato dal Senato, pur restando intatta la nuova previsione per cui il decreto presidenziale di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta (art. 126 Cost.) deve essere sottoposto al parere della «Commissione paritetica per le questioni regionali», scompaiono le disposizioni che, all'art. 13 del testo proposto dalla Commissione Affari costituzionali, ne descrivevano la composizione e attribuivano al nuovo organo anche il compito di esprimere il proprio parere sui disegni di legge riguardanti le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, e all'art. 119 Cost.

[1] Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Prima sottocommissione, *Relazione all'Assemblea Costituente*, p. 204.

[2] Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario*, pp. 102-103.

[3] *Ivi*, p. 153.

[4] *Ivi*, p. 289.

[5] *Ivi*, p. 292.

[6] *Ivi*, p. 293.

[7] *Ivi*, p. 292.

[8] Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, *Seduta del 7 ottobre 1947*, p. 977.

[9] Assemblea Costituente, Assemblea plenaria, *Seduta del 23 settembre 1947*, pp. 432-434.

[10] Bisogna in effetti ricordare il voto politico del 28 aprile 2006, che avviò la XV legislatura, conclusasi anticipatamente a soli due anni dal suo inizio, e che costituì la prima sperimentazione della legge n. 270 del 2005. Dopo quel voto la sorte del II Governo Prodi e della maggioranza parlamentare che lo sosteneva sembrava, invero, segnata in senso negativo sin dal momento della sua investitura iniziale. Se infatti è vero che nell'elezione della Camera dei deputati l'Unione, che sosteneva Romano Prodi, risultava aver conseguito più voti rispetto alla Casa delle libertà, che appoggiava Silvio Berlusconi, vedendosi così assegnare il lauto premio di maggioranza consistente nell'attribuzione di 340 seggi, è altrettanto vero che molto più incerti erano stati gli esiti conseguenti all'elezione del Senato. Distribuiti i premi di maggioranza nelle singole circoscrizioni regionali aveva assunto un peso determinante il dato della circoscrizione estero; infatti, senza prendere in considerazione i sei senatori eletti all'estero, la coalizione di centrodestra vantava la maggioranza dei senatori elettivi, cioè 155 senatori collegati a Berlusconi contro i 154 collegati a Prodi. Nel computo totale però la coalizione di centrodestra si vedeva assegnare 156 senatori, mentre i restanti 159 andavano a formare la "scarna" maggioranza dell'Unione che sembrava essere favorita anche nel "computo" dei senatori a vita, in considerazione delle tendenze politiche di questi ultimi. L'Esecutivo guidato dall'on. Prodi, a meno di un anno dal proprio insediamento, era riuscito a superare una prima, sintomatica crisi di governo determinata dal rigetto da parte del Senato di una risoluzione sulla politica estera ma aveva poi dovuto rassegnare le dimissioni perché proprio al Senato era stata respinta la risoluzione che approvava le dichiarazioni del Presidente Prodi, dopo le dimissioni del Ministro della Giustizia, sulla quale era stata posta la questione di fiducia. Si evidenziava così come, proprio in quell'Assemblea e a differenza di quanto avveniva alla Camera dei deputati, l'Esecutivo non potesse più contare neppure su una maggioranza risicata. All'esito delle elezioni politiche del 2008, con l'applicazione per la seconda volta del c.d. *porcellum*, al Senato, il divario "numerico", in termini di seggi assegnati, tra la coalizione di centrodestra uscita vincente e quella di centrosinistra risultata sconfitta, appariva essere ben più netto rispetto a quello della tornata elettorale precedente. Ed infatti alla coalizione a sostegno di Silvio Berlusconi sono stati assegnati 174 seggi mentre 132 seggi venivano attribuiti a quella di centrosinistra allora guidata da Walter Veltroni. Il IV Esecutivo Berlusconi godeva così, alla sua nascita e a distanza di appena due anni dal precedente problematico esito elettorale, in entrambe le Camere, della fiducia di un'ampia maggioranza parlamentare.

[11] Relative, come risaputo, alla loro composizione numerica, all'elettorato attivo e passivo alla necessaria regionalizzazione dei collegi senatoriali, all'autonomia regolamentare di ciascuna Assemblea.

[12] Ci si riferisce, innanzitutto, alle vicende politico-istituzionali che hanno caratterizzato l'andamento della XIII legislatura, cominciata il 9 maggio 1996 all'indomani della seconda tornata elettorale, dopo quella del 1994, contrassegnata dall'utilizzazione del c.d. *mattarellum*. Le elezioni erano state vinte dalla coalizione di centrosinistra, anche grazie al noto "accordo di desistenza" stipulato tra l'Ulivo e Rifondazione comunista. Al Senato l'Ulivo aveva conquistato 157 seggi, e poteva così contare su una maggioranza di fatto autosufficiente per dar vita ad un proprio Esecutivo, indipendentemente dai 10 senatori eletti di Rifondazione comunista. Non così alla Camera, dove l'Ulivo aveva conquistato 284 seggi, e dove di conseguenza risultava decisivo per far nascere il suo Governo, l'appoggio dei 35 deputati di Rifondazione comunista. In questo contesto, e dunque con il voto determinante di quei deputati, vide la luce, nel maggio del 1996, il I Governo Prodi, che però, dopo una crisi "rientrata" dell'ottobre del 1997, si dimetteva nell'ottobre del 1998, a seguito della spaccatura interna avvenuta proprio tra le file di Rifondazione (e che avrebbe portato poi alla scissione del gruppo) a proposito della mancata approvazione alla Camera dei deputati, con 313 voti contrari e 312 favorevoli, di una risoluzione sulla politica economica del Governo, sulla quale era stata posta la questione di fiducia. Era la prima volta nella storia della Repubblica italiana che un Esecutivo in carica, investito inizialmente della fiducia, era costretto a dimettersi a seguito di un esplicito voto negativo sulla conferma della fiducia da parte di un'Assemblea parlamentare. Un secondo più recente caso riguarda, invece, le

inevitabili ripercussioni sull'Esecutivo dei movimenti interni alla coalizione uscita vincitrice alle elezioni, movimenti che hanno investito in pieno il IV Governo Berlusconi nella attuale XVI legislatura. Le difficoltà interne alla maggioranza, cominciate nell'estate del 2010, sono dapprima sfociate nella formazione, in entrambi i rami parlamentari, degli autonomi gruppi di "Futuro e libertà per l'Italia" e poi proseguite con l'uscita dalla compagine governativa della delegazione ministeriale espressa da quel gruppo e da altra piccola forza politica. Era questa volta alla Camera che si registrava uno sfaldamento della maggioranza di sostegno all'Esecutivo, che, anche grazie alla presenza di qualche "franco tiratore", avrebbe poi condotto alla fine di quell'esperienza governativa. Il IV Governo Berlusconi, infatti, da tempo senza più alcuna credibilità a livello europeo e internazionale (anche per note ragioni riconducibili allo stesso stile comportamentale del Premier), nel pieno della gigantesca crisi finanziaria ed economica dei Paesi della "zona euro" che ha investito anche l'Italia, era riuscito a superare, seppur a malapena e con metodi da stigmatizzare, lo scoglio di ben due mozioni di sfiducia presentate nei suoi confronti proprio alla Camera, congiuntamente votate il 14 dicembre 2010 e respinte per soli tre voti (con 314 voti contrari, 311 favorevoli, e 2 astenuti), a seguito di un unico pronunciamento (invero singolare trattandosi di mozioni non solo firmate da gruppi diversi ma anche diversamente motivate ancorché indirizzate ad un unico fine). Tuttavia la mancata approvazione, l'11 ottobre 2011 sempre alla Camera dei deputati, dell'articolo 1 del disegno di legge sul rendiconto generale dello Stato aveva segnato il "punto di non ritorno" per quell'Esecutivo che si sarebbe dimesso poco dopo, il 12 novembre 2011, non senza una qualche ulteriore, inspiegabile (non solo politicamente) dilazione dell'atto conclusivo.

[13] Com'è noto, a partire dagli anni Ottanta, entrambe le Camere hanno periodicamente provveduto ad aggiornare i loro regolamenti con l'intento di assecondare e, in pari tempo, enfatizzare le trasformazioni politiche in atto e le loro ripercussioni sul complessivo andamento della forma di governo. La prima stagione di riforme ha risposto alla questione della "governabilità" che era stata posta al centro della discussione politico-istituzionale dal leader socialista Bettino Craxi (cfr. S. Traversa, *La «governabilità craxiana»: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, p. 49ss.); la successiva, sul finire degli anni Novanta, avveniva in nome di un "Parlamento decidente" secondo l'espressione, invero ambigua (come osservava il Professor Leopoldo Elia, in un'audizione resa al Senato nella XIV legislatura in occasione della discussione della proposta di riforma costituzionale, poi varata dalle Camere nel novembre 2005, «anche grazie alla riforma Violante intitolata al Parlamento decidente, ma in fatto il decidente è il Governo, ogni possibilità di *filibustering*, ancora possibile nel Senato americano, è stata del tutto superata sia alla Camera che poi, in qualche modo, al Senato»), coniata dall'allora Presidente della Camera ed esponente della coalizione di centrosinistra Luciano Violante. Nel primo decennio degli anni 2000, fermo il dato normativo, si sono ulteriormente sviluppate, con l'avallo di entrambi i principali schieramenti politici, prassi parlamentari dirette ad agevolare la realizzazione in tempi rapidi dell'indirizzo politico del Governo anche a costo, in molti casi, di comprimere la stessa dialettica interna alle forze di maggioranza (v. E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007). Infine, anche nel corso dell'attuale legislatura si sono avanzate proposte di riforma volte a dotare l'Esecutivo di ulteriori efficaci strumenti procedurali che consentano di ottenere l'approvazione certa e in tempi rapidi dei propri disegni di legge. Essi rappresenterebbero la "contropartita" della rinuncia, da parte dei Governi, all'uso massiccio della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia alle quali, secondo questa lettura, essi farebbero ricorso non disponendo, attualmente, di sufficienti strumenti parlamentari (per una prima analisi di tali iniziative v. C. Ferrajoli, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura*, in *Rivista AIC* n. 00/2010. A favore dell'ulteriore rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, anche al fine di superare il problema dell'abuso della decretazione legislativa, si sono, sorprendentemente, spinti F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento. Evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC* n. 1/2012).

[14] A parlare per la prima volta di «Ordinamento federale della Repubblica» era stato, in verità, il progetto delineato il 4 novembre 1997 dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali

istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997 e dotata di speciali poteri redigenti, derogatori – sebbene non fosse la prima volta – rispetto alle procedure ordinarie di revisione costituzionale. Tale Commissione, come è noto, è stata guidata da Massimo D'Alema, leader della maggior forza politica del centrosinistra che aveva da poco – maggio 1996 – conquistato la guida del Paese grazie al Governo Prodi, ed ha visto fallire, tra maggio e giugno 1998, il suo ambizioso progetto di cambiare *in toto* la Seconda Parte della Costituzione a seguito di contrasti insanabili tra i due contrapposti schieramenti politico-parlamentari in tema di forma di governo, peraltro variata dal progetto in senso semipresidenziale in virtù della previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato. In realtà, quantomeno a livello di organizzazione dello Stato centrale, quel progetto conteneva, per le ragioni che spiegherò più diffusamente oltre, ben poco di “federale”. Il Senato, difatti, avrebbe continuato ad essere una Camera nazionale eletta, come sempre e con gli stessi criteri, a base regionale, sebbene avrebbe potuto operare per esaminare alcuni disegni di legge in «sessione speciale», vale a dire «integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in numero pari a quello dei relativi senatori» (art. 89 progetto). È interessante notare come la norma del progetto si preoccupava che la legge assicurasse «una equilibrata rappresentanza degli enti territoriali» ma non già quella, a mio parere ben più rilevante, dei territori regionali.

[15] I gruppi parlamentari che nel novembre 2001 hanno votato la fiducia al Governo Monti non sono riusciti neppure a presentare una sola mozione motivata di fiducia come è certamente richiesto dall'art. 94, secondo comma, Cost. Si è sempre sentito parlare, infatti, di maggioranza parlamentare e non di componenti della maggioranza parlamentare e qualsiasi assimilazione tra la maggioranza parlamentare e il gruppo misto sembrerebbe paradossale. In effetti è davvero “strano” che la fiducia sia stata accordata dalle Camere votando una sola volta su ben tre mozioni distinte (una per ciascun gruppo di maggioranza: Pdl; Pd; Udc) ancorché di identico contenuto su espressa e serena indicazione del Presidente Monti. Sulla vicenda cfr. E. Tira, *La formazione del Governo Monti*, in N. Maccabiani, M. Frau, E. Tira, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in Rivista AIC, 1/2012, p. 52ss.

[16] V. A. D'Andrea, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 678.

[17] Ad esempio la possibile sostituzione del “Capo”, ma fundamentalmente all'interno della stessa maggioranza che ha “vinto le elezioni” come in effetti prevedeva la “grande riforma” costituzionale del 2005 e come in fondo preteso dal Presidente Napolitano per sostituire Berlusconi con Monti.

[18] Tutte queste varianti possibili nella procedura di approvazione delle leggi erano contemplate nel progetto redatto dalla Bicamerale D'Alema che in effetti distingueva: leggi bicamerali paritarie (con possibile ricorso ad una Commissione mista in caso di diversità nell'approvazione tra Camera e Senato); leggi bicamerali non paritarie (quelle cioè obbligatoriamente esaminate dal Senato in composizione “integrata” ma sulle quali avrebbe deliberato, in caso di divergenza tra i due rami del Parlamento, la Camera dei deputati); leggi monocamerali nella duplice versione di atti approvati dalla sola Camera senza o dopo il richiamo e la conseguente delibera del Senato. In tale progetto, tuttavia, come ricordato, non si distingueva la “qualità” della rappresentanza politica espressa sia dalla Camera sia dal Senato che restava in entrambi i casi esclusivamente “nazionale”.

[19] Una qualche consapevolezza che il rafforzamento dell'autonomia regionale presupporrebbe la modificazione dell'assetto parlamentare esistente è stata, del resto, esplicitata con l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. In tale disposizione, peraltro mai attuata, infatti si prevede espressamente che «sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». La norma, lontana dal costituire una soddisfacente soluzione al problema del coinvolgimento del “sistema delle autonomie” al procedimento legislativo “centrale”, si prefiggeva comunque di aggravare l'iter di approvazione delle leggi statali che più direttamente interessano le Regioni (art. 117, terzo comma; art. 119 Cost.), richiedendo la maggioranza assoluta ove, da parte delle

Commissioni di merito, non ci si fosse conformati ai pareri espressi dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione integrata.

[20] Da questo punto di vista è utile richiamare la soluzione accolta dalla Costituzione spagnola riguardo alla composizione del Senato proprio perché riecheggia quanto già proposto nel dibattito alla Costituente italiana. Quello spagnolo, come noto, è un ordinamento ritenuto a metà strada tra uno Stato federale e uno Stato regionale (si considera piuttosto *Estado autonómico*) nel quale, comunque la si voglia considerare, è riconosciuta un'ampia autonomia politica alle sue Comunità autonome che godono di un generoso riparto costituzionale delle competenze legislative. Il Senato spagnolo è definito dall'art. 69 della Costituzione come «Camera di rappresentanza territoriale» ed è di origine elettiva diretta e di secondo grado: 4/5 dei suoi membri sono eletti (con sistema maggioritario e voto limitato) nelle circoscrizioni provinciali e solo 1/5 dei senatori sono eletti dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome, che ne eleggono una ciascuna oltre a un altro componente per ogni milione di residenti sul territorio regionale. Il Senato spagnolo tuttavia – va egualmente detto – ha una posizione abbastanza debole nel procedimento legislativo che resta, in definitiva, saldamente nelle mani del Congresso dei deputati (art. 90) ed è da tempo oggetto di valutazioni critiche e di propositi riformatori, a partire dal modo con il quale è stata concepita la sua rappresentanza “mista” e “diseguale” (v. M. Iacometti, *La Spagna*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, p. 247).

[21] Ed in effetti la proposta di riforma costituzionale dell'intera seconda parte della Costituzione vigente, approvata nel 2005 dalla maggioranza parlamentare di centrodestra, conteneva modificazioni concernenti il ruolo istituzionale dei due rami del Parlamento italiano nella prospettiva dichiaratamente “federalista” sollecitata, senza mezzi termini, dai leghisti.

[22] A maggior ragione «la differenza tra Stato regionale e Stato federale ... tende nella realtà a sfumare e a divenire prevalentemente teorica ... [come] confermato anche da alcune dispute dottrinali sulla natura solo regionale piuttosto che federale di certi ordinamenti, a partire da quello spagnolo che altri ancora collocano a metà strada tra i due modelli evocati, parlando in effetti di Stato autonomico»; mi era sembrato dunque possibile desumere una differenza apprezzabile sul piano della struttura dello Stato tra ordinamento regionale e ordinamento federale esclusivamente dalla presenza «costante nel secondo caso, di una Camera degli Stati (o delle Regioni che dir si voglia) chiamata ad affiancare, a livello centrale, l'organo della rappresentanza politica nazionale e a cui, per solito, la Costituzione federale assegna rilevanti funzioni di natura legislativa richiedendo il suo diretto coinvolgimento in particolare nel procedimento di revisione costituzionale» (A. D'Andrea, *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in www.federalismi.it).

[23] Si pensi all'Austria, che pure è per esplicita disposizione costituzionale uno «Stato federale». Che si tratti di uno Stato federale “debole” lo si ricava da alcuni indicatori abbastanza oggettivi, quali, da un lato, la quantità e qualità della potestà legislativa riconosciuta ai *Länder* e, dall'altro lato, la presenza di una seconda Camera territoriale rappresentativa delle diete provinciali (il *Bundesrat*) non in grado di influenzare efficacemente, a differenza di quel che accade in Germania, la legislazione nazionale, che resta saldamente nelle mani del *Nationalrat* (v. G. Parodi, *La Germania e l'Austria*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), op. cit., p. 228). Infatti, anche qualora fosse esercitato dal *Bundesrat* un potere di veto, come pure possibile in linea di massima, questa opposizione può essere superata a seguito del voto favorevole della maggioranza semplice del Consiglio nazionale (art. 42 B-VG).

[24] Nella quale la maggioranza parlamentare di centrosinistra aveva prima abbracciato il disegno “ulivista” e la *leadership* di Romano Prodi e poi “divorato” la sua stessa creatura con operazioni a metà tra la restaurazione partitocratica e il deleterio perseguimento, probabilmente per ragioni strumentali poco nobili si potrebbe dire col senno di poi, di una “grande stagione” costituzionale rivelatasi fallimentare. Nonostante tale fallimento o, forse, a causa di tale fallimento, il Presidente della Bicamerale D'Alema guidò comunque i due successivi Esecutivi di centrosinistra prima di essere a sua volta sostituito alla Presidenza del Consiglio da Giuliano Amato. A dimostrazione di una certa confusione strategica in quel campo dello scacchiere politico nazionale, alle successive elezioni del

maggio 2001 la *leadership* del centrosinistra variò ancora con Francesco Rutelli ma ciò non servì ad evitare una netta sconfitta.

[25] Sul “trionfale” ritorno alla guida del Paese di Silvio Berlusconi, sul patto tra forze politiche di centrodestra, inclusivo a tutto tondo della Lega nord, sull’azione del II e del III Governo Berlusconi e della mansueta maggioranza parlamentare che li ha supportati, v. A. D’Andrea, L. Spadacini (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, biblioFabbrica, Gussago, 2008.

[26] A ciò si aggiungeva l’impossibilità delle singole Regioni di giovare di un’autonoma capacità impositiva e di trattenere per “finalità territoriali” buona parte delle risorse finanziarie reperite in quel contesto. A questa affermata esigenza tuttavia aveva già inteso provvedere con la riformulazione del 2001, il “nuovo” art. 119 Cost. (non a caso lasciato intatto dalla successiva riforma costituzionale varata dalla maggioranza di centrodestra), operando un cambiamento di marcia, almeno a livello di normativa costituzionale, ed introducendo il c.d. federalismo fiscale, ancora oggi largamente disatteso e non attuato per l’inerzia del legislatore ordinario.

[27] Il traguardo del federalismo è stato considerato dalla dirigenza leghista la ragione pratica della presenza di quel partito nel “Parlamento romano” e in ogni caso una scelta strumentale rispetto al dichiarato obiettivo finale, vale a dire la conquista dell’indipendenza della c.d. Padania. Non è facile prevedere cosa resterà di questo scriteriato disegno politico che dagli anni Novanta sino all’ultimo voto politico del 2008 ha procurato ragguardevoli consensi a tale “movimento” nelle più importanti Regioni del Nord, dopo l’esautoramento del suo fondatore e leader storico Umberto Bossi dovuto ad una serie di inchieste giudiziarie nei confronti di suoi familiari e dirigenti a lui vicini, che sono accusati di aver distratto ingenti somme ricevute dal partito a titolo di finanziamento pubblico.

[28] Un’apposita legge statale (bicamerale) avrebbe dovuto promuovere il coordinamento tra il «Senato Federale» e gli enti territoriali mentre sempre il regolamento del Senato avrebbe avuto cura di garantire rapporti di reciproca informazione-collaborazione tra senatori e rappresentanti degli enti territoriali in un “carosello” di scambi a metà tra la cortesia istituzionale e la messa a punto di una comune strategia politica “del territorio” da promuovere in sede nazionale. Immagino che a questi fini una espressa disposizione costituzionale riconoscesse ai senatori nientemeno che la possibilità di essere sentiti nel corrispettivo Consiglio regionale!

[29] In caso di disaccordo delle Assemblee sulla delibera legislativa bicamerale era stata prevista dalla riforma la possibilità per i Presidenti delle Camere, d’intesa tra loro, di istituire una Commissione mista di 30 deputati e 30 senatori composta in modo proporzionale tra i gruppi presenti nelle rispettive Camere. Essa avrebbe potuto presentare un testo comune da far votare al *plenum* dei due rami del Parlamento. Non era dunque prevista alcuna via d’uscita al fallimento del ruolo di mediazione della Commissione paritetica, cosicché il ruolo di quest’ultima finiva per essere astrattamente non dissimile da quanto espressamente previsto nell’ordinamento tedesco (art. 77 *Grundgesetz*) e, in via di prassi, in quello nordamericano nei quali operano analoghe Commissioni di conciliazione; in tali ordinamenti federali tuttavia lo stallo della delibera legislativa può essere provocato proprio dalla Camera rappresentativa delle entità territoriali (in Germania limitatamente ai casi in cui è previsto il veto assoluto del *Bundesrat*) per fare valere veti nei confronti di scelte nazionali che non si condividono. Nell’ordinamento francese non sussiste analoga preoccupazione per “difendere” l’orientamento legislativo espresso dal Senato, organo che pure assicura, in via indiretta, la «rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica»; infatti, pur prevedendosi la possibilità di ricorrere a Commissioni miste paritarie per superare il disaccordo tra i due rami del Parlamento, il Governo, a seguito del fallimento della conciliazione, può chiedere all’Assemblea nazionale di esprimersi in via definitiva.

[30] In Lombardia i voti favorevoli alla modifica costituzionale della Seconda Parte della Costituzione furono il 54,6% e i contrari il 45,4%; in Veneto gli elettori favorevoli all’approvazione della revisione sono stati il 55,3% e i contrari il 44,7%; egualmente i sì (52,1%) prevalsero sui no (47,9%) con riguardo al voto espresso dagli italiani residenti all’estero. Queste Regioni, a cui si deve aggiungere il Piemonte, ben dopo il referendum costituzionale, vale a dire nel marzo del 2010, hanno direttamente eletto

Presidenti di Giunta leghisti e in Lombardia la Lega continua ad essere forza decisiva della “storica” maggioranza di centrodestra ancora guidata da Formigoni, nonostante la recente emersione di eclatanti episodi di corruzione amministrativa coinvolgenti molti esponenti della classe politica lombarda che non ha risparmiato esponenti di primo piano del centrosinistra.

[31] Si tratta effettivamente di soluzioni già ampiamente istruite nel dibattito parlamentare sin dalla Commissione Bozzi che ha operato sul versante delle riforme istituzionali, senza alcun speciale potere redigente, nella IX legislatura; anzi in materia di riforma del bicameralismo, in costanza di un sistema di governo parlamentare, tanto la proposta avanzata da quella Commissione (IX legislatura, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, p. 501) quanto la soluzione trasmessa dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (A. C. 4887-A) al *plenum*, nella successiva X legislatura, dimostravano, da un lato, più coraggio e, dall’altro lato, più coerenza logica nel diversificare il ruolo di due Camere di eguale peso costituzionale (e, come detto, politicamente omogenee) al fine di semplificare il procedimento legislativo. Difatti, eccetto i progetti che avrebbero necessitato di una doppia lettura conforme, nel primo caso si attribuiva la decisione finale alla Camera dei deputati qualora vi fosse stata una deliberazione divergente del Senato (sempre potenzialmente coinvolto nel procedimento ma recessivo rispetto alla Camera), nel secondo caso si affermava, ma solo in partenza il “principio della culla”, non distinguendo la competenza di ciascuna Camera sulla base di materie proprie. E così, una volta intervenuta l’approvazione della Camera presso la quale era stato presentato il progetto, entro quindici giorni l’altra Camera, a maggioranza semplice, avrebbe potuto chiedere e ottenere di riesaminare quello stesso progetto. Da questo punto in avanti, ove fosse intervenuta l’approvazione del progetto in una versione diversa, il successivo richiamo della “precedente” Camera sarebbe potuto avvenire (entro trenta giorni) solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti e tale maggioranza qualificata sarebbe sempre stata necessaria per “riottenere” il progetto deliberato dall’altro ramo del Parlamento: il che avrebbe certamente ridotto di molto la possibilità di letture “infinite” di testi legislativi già deliberati ora da una Camera ora dall’altra.

[32] Presso il quale dovrebbe operare – ma solo al fine di esprimere pareri sulla base delle norme regolamentari – l’ennesima Commissione che dovrebbe coinvolgere, in modo paritetico rispetto ai senatori, i rappresentanti delle Regioni (uno per ciascuna in rappresentanza dell’organo consiliare) la quale, se si guarda bene, costituisce l’ennesima svalutazione costituzionale dell’apporto che le Regioni potrebbero e dovrebbero offrire al procedimento legislativo che più direttamente le riguarda.