

24 settembre 2014

## Crisi e riforma del Parlamento nell'opera di Norberto Bobbio

di Fabrizio Mastromartino

Docente a contratto di Filosofia del diritto – Università degli Studi di Roma Tre

**ABSTRACT** Nel lavoro si propone una (ri)lettura delle pagine che Norberto Bobbio – pur nell'ambito di una riflessione vocata non già all'ingegneria costituzionale ma alla teoria politica – ha dedicato al tema della riforma delle istituzioni parlamentari. Ne risulta un itinerario di letture che attraversa oltre mezzo secolo di storia costituzionale italiana, dalla «rivoluzione democratica» – da realizzarsi con un radicale «rinnovamento delle istituzioni» – alla diagnosi della “crisi” del Parlamento, dalla certificazione della trasformazione del governo parlamentare alla stagione della cosiddetta Grande riforma, ciclicamente invocata e mai realizzata: una rigorosa analisi critica, con la quale Bobbio imputa le disfunzioni e le inefficienze delle nostre istituzioni parlamentari ai difetti che contrassegnano tipicamente il sistema politico italiano. The article provides a (re)reading of the pages Norberto Bobbio, within a political theory analysis, devoted to the topic of parliamentary institutions reform. It provides a readings path crossing more than a half century of constitutional Italian history, from the «democratic revolution» – which had to be realized through a radical «institutions renewal» – to the analysis of Parliament's “crisis”, from the analysis of the transformations of parliamentary government to the season of the so-called Great reform, periodically demanded and never realized: a strict critical analysis through which Bobbio ascribes the inefficiencies of our parliamentary institutions to the defects that typically mark the Italian political system.

**SOMMARIO:** 1. *Premessa* – 2. *Per il governo delle istituzioni democratiche* – 3. *Sulle trasformazioni del governo parlamentare* – 4. *Sulle riforme istituzionali*

1. *Premessa*

Il processo di riforma avviato per iniziativa del governo Renzi ha senz'altro il merito di aver finalmente affrontato di petto l'annosa questione delle riforme istituzionali, forse per troppo tempo procrastinate. E' però contrassegnato, oltre che da palesi difetti e limiti sostanziali[1], anche da inconsuete modalità "formali", che sono parse sotto certi aspetti allarmanti.

Non può sfuggire infatti l'anomalia di un progetto di riforma che, essendo di iniziativa governativa e coinvolgendo il vertice del Consiglio dei Ministri (il suo Presidente), è – com'è stato osservato – la cifra evidente di «uno squilibrio a favore dell'esecutivo e a scapito del legislativo», al quale tradizionalmente appartiene il potere di revisione costituzionale[2]: uno sbilanciamento che è consistito in un sostanziale esautoramento dell'iniziativa del Parlamento, aggravato dal tentativo da parte del Governo – che si è mostrato per lo più «refrattario ad ogni proposta di discussione pubblica» – di frenare ogni voce di dissenso[3].

A fronte di un dibattito sulle riforme istituzionali che appare ancora asfittico e di corto respiro, anche per l'ostentata sordità del Governo, credo sia utile (ri)leggere le pagine che Norberto Bobbio – pur nell'ambito di una riflessione vocata non certo all'ingegneria costituzionale ma alla teoria politica[4] – ha dedicato al tema della riforma delle istituzioni parlamentari[5].

## 2. Per il governo delle istituzioni democratiche

All'indomani della Liberazione, durante il governo di transizione del CLN presieduto da Ferruccio Parri, nel fermento politico e sociale dei mesi che precedono il referendum che dà vita alla Repubblica e l'insediamento dell'Assemblea costituente, Bobbio partecipa alla discussione pubblica sulle istituzioni che segneranno un nuovo inizio nella storia costituzionale italiana, intervenendo su *GL – Giustizia e Libertà*, quotidiano del Partito d'Azione, di cui il filosofo torinese è insigne esponente insieme a molti altri intellettuali antifascisti.

E' in questi suoi contributi apparsi nell'immediato secondo dopoguerra che si viene delineando la sua prima riflessione politica sull'attesa «rivoluzione democratica» in Italia[6]: un «rinnovamento politico» che – Bobbio ne era ben consapevole – si presentava innanzitutto come «rinnovamento di istituzioni»[7]. Da qui la funzione di «svolta veramente decisiva» che assegnava alla (futura) Costituente, cui sarebbe stato affidato il compito di disegnare «le nuove istituzioni», «fondamento della [...] vita politica» del Paese[8]. Auspicava così «l'avvento di un regime democratico», in cui le istituzioni fossero serventi del buongoverno e inconciliabili con l'interesse personale anteposto all'interesse pubblico che aveva caratterizzato il fascismo.

Contrapponendo la rinascita forma di vita democratica alla corruzione intrinseca allo Stato totalitario, Bobbio propugna la costituzione di una forma di governo nella quale «le istituzioni siano altrettanto durature e difficilmente revocabili» (come gli uomini al governo in un regime dittatoriale) «quanto gli individui sostituibili e mutevoli»[9]. Istituzioni durevoli, insomma, ben più degli uomini che ne faranno parte, e per il cui mutamento «occorra [...] un rivolgimento totale della situazione politica del paese»: alla Costituente – scrive Bobbio – spetta infatti il compito storico «di sostituire una volta per sempre al potere degli uomini il governo delle istituzioni democratiche»[10].

Esse – aggiunge – dovranno assumere non solo una funzione politica, assicurando l'esercizio della

libertà individuale, ma anche civile (e *lato sensu* culturale), radicando e sviluppando nei cittadini «il senso della libertà», in modo che la democrazia attecchisca nel costume[11]. Vi è infatti una relazione funzionale biunivoca tra le istituzioni e il costume: se questo, scrive Bobbio, «ha bisogno dell'istituzione per nascere; l'istituzione ha bisogno del costume per durare»[12], poiché «il costume democratico sarà la prima e più valida garanzia della costituzione»[13].

A formare l'abito democratico dei cittadini dell'Italia liberata dal giogo fascista avrebbe contribuito in un quadro di rinnovato pluralismo il partito politico, non soltanto «organo motore dello Stato democratico», ma «principale coefficiente di una educazione politica democratica»: un compito di essenziale importanza che solo quella libera associazione politica che si costituisce in partito può svolgere adeguatamente, «perché – scrive Bobbio – stimola energie assopite, dirige volontà disorientate, porta sul piano di un'attività politica concreta e fattiva interessi sviati e incerti»[14].

E' una riflessione, quella sui sistemi politici, sulle forme di governo e sulla funzione dei partiti, che Bobbio approfondisce in una conferenza tenuta a Roma alla presenza di Piero Calamandrei, il 7 aprile del '46 – due mesi prima della convocazione dell'Assemblea costituente –, per iniziativa dell'appena costituita Associazione italo-britannica[15]. Come dirà Bobbio, a distanza di cinquant'anni, la relazione era il «risultato del corso accelerato di storia costituzionale e parlamentare inglese» compiuto in un viaggio nel Regno Unito, organizzato dal *British Council*, cui partecipò, tra ottobre e novembre '45, insieme ad altri autorevoli giuristi italiani, tra cui Vezio Crisafulli, Pasquale Chiomenti, Roberto Ago, Gaspare Ambrosini e Filippo Vassalli[16].

Pur essendo tutta dedicata al sistema inglese, la relazione di Bobbio affronta il tema più generale della perdita di centralità delle istituzioni parlamentari. Definita la forma di governo parlamentare come «quel regime in cui organo sovrano è il parlamento» e il governo ne è emanazione «e responsabile esclusivamente di fronte a esso», il regime inglese – scrive Bobbio – «non è più un regime parlamentare»[17]. Essendosi verificato, per effetto del progressivo allargamento del suffragio, uno spostamento del «centro politico» dal Parlamento ai partiti e al governo, che è «l'emanazione del partito di maggioranza», il Parlamento si presenta piuttosto come un «ponte di passaggio», un «tratto d'unione tra due centri politici», «un canale di collegamento tra popolo e governo»[18].

Tre sono i fattori che Bobbio identifica all'origine di questa trasformazione di regime: innanzitutto, il Primo Ministro «è eletto, se pure in forma indiretta, dal popolo»; in caso di voto di sfiducia della maggioranza parlamentare, il Governo scioglie le Camere in modo da dare immediatamente la parola al popolo elettore; infine, lo stesso voto di sfiducia «è assai più un'ipotesi astratta che una realtà di fatto», essendo il governo «espressione del partito di maggioranza» ed essendo «composto dai capi del partito», cosicché «non è più la Cameradei Comuni che controlla il governo, ma il governo che [...] controlla la Cameradei Comuni»[19]. Ne deriva che «il parlamento non è più un'assemblea sovrana»; pur avendo perduto la sua originaria centralità istituzionale, mantiene però una funzione fondamentale: è «un'assemblea di dibattiti»[20]. «Il parlamento – scrive Bobbio – parla ma non decide. Le questioni [...] le discute ma non le risolve esso stesso; i progetti li critica ma al fine li approva»[21].

Non è tuttavia per questa immagine del Parlamento – il cosiddetto «Parlamento come foro di dimostrazione»[22], o «di ratifica»[23] – che Bobbio individua nel sistema inglese un modello cui ispirare le nascenti istituzioni democratiche italiane[24]. La lezione che, a suo giudizio, proviene dalla costituzione inglese è piuttosto un'altra: quella derivante dall'elevazione del partito politico – segnatamente del «partito vincitore» della competizione elettorale – a «bacino collettore» della forma di governo, così sostituendo, in questa sua storica funzione, il Parlamento[25]. Ciò che occorre per un efficiente funzionamento del sistema istituzionale dello Stato – conclude Bobbio – è «la necessità di grandi partiti democraticamente organizzati al servizio della democrazia»; è questa la migliore garanzia «di un governo forte», che, d'altra parte, non «corra il pericolo di trasformarsi in governo dittatoriale»[26].

### 3. Sulle trasformazioni del governo parlamentare

Dopo la cocente delusione consumata con il fallimento politico del Partito d'Azione (per il quale si candidò a far parte dell'Assemblea costituente nel collegio Padova-Vicenza-Verona) che raccolse «una manciata di voti» (l'1,5%, con cui il partito ottenne sette seggi), Bobbio tornerà a riflettere sulle istituzioni parlamentari solo due decenni più tardi[27]. Avvicinatosi al PSI, in particolare nell'anno della costituzione del Partito Socialista Unificato[28], sarà chiamato ad intervenire (insieme a Ferruccio Parri, cui fu affidata l'altra relazione introduttiva del dibattito) al convegno del Movimento Salvemini, tenutosi a Roma nei giorni 14-15 maggio 1966[29]. La giornata di studi, si legge nella *Presentazione* di Leopoldo Piccardi, muoveva dalla constatazione della crisi del parlamento, non solo in Italia, e aveva carattere esplorativo, prefiggendosi non già l'obiettivo di offrire, con i suoi lavori, una soluzione all'opinione pubblica, bensì lo scopo assai meno ambizioso di avviare una riflessione sulla questione[30].

Sollecitato a contribuire a un colloquio cui partecipano i maggiori esponenti della sinistra (tra i quali – limitatamente ai soli dirigenti di partito – Giorgio Amendola, Lelio Basso, Pietro Ingrao e Antonio Giolitti), Bobbio, sin dal principio della sua ricca e articolata relazione, osserva che il problema della crisi (del parlamento) va affrontato in una dimensione storica. La cosiddetta “crisi”, spiega Bobbio, si manifesta «rispetto alla posizione e al funzionamento [...] dei Parlamenti nella tradizione storica degli Stati parlamentari», nella quale il Parlamento aveva assunto una «preminenza tra gli altri organi dello Stato»: una centralità, in altri termini, che ha progressivamente perso in conseguenza della «trasformazione profonda della società» in cui svolge la propria opera istituzionale[31]. A motivo di questa diagnosi – confermata a distanza di vent'anni – Bobbio, estendendo l'orizzonte di analisi rispetto agli scritti pre-repubblicani, richiama «cause generali», comuni, a suo giudizio, a tutti i sistemi parlamentari[32].

Innanzitutto, insiste su una causa politica: il mutamento originato dal suffragio universale, che, scrive Bobbio, «ha trasformato le elezioni in un fenomeno di massa», e che ha determinato uno «spostamento di potere [...] dal Parlamento ai partiti», avendo il primo perso, a tutto vantaggio dei secondi, «autonomia [...] nell'esercizio di una funzione fondamentale in regime parlamentare come è quella di fare e disfare il governo». Sicché, afferma, si sarebbe ormai realizzata una «atrofizzazione della funzione di investitura del Governo», pressoché «scomparsa» in capo al Parlamento e tacitamente trasferita ai partiti: se questo è evidente in un sistema bipartitico come quello inglese, spiega Bobbio, non è meno vero nei sistemi multipartitici, nei quali «la formazione del Governo può avvenire e avviene di fatto senza l'intervento del Parlamento»[33]. Il governo parlamentare si sarebbe insomma trasformato in una *partitocrazia*; le istituzioni parlamentari in un «Parlamento dei partiti»[34].

Il secondo fattore di trasformazione individuato da Bobbio è di carattere politico-economico: si identifica nel «passaggio da un'economia prevalentemente agricola e mercantile all'economia industriale»[35], che ha fatto della società contemporanea una società sempre più estesa e complessa, con la conseguenza che «le grandi decisioni che interessano la collettività sarebbero diventate *sempre meno politiche e sempre più tecniche*»[36]. Da qui l'avvento della *tecnocrazia* e di un Parlamento composto da tecnici e da esperti[37].

La combinazione, infine, di questi due fattori – «la partecipazione politica delle masse» e «la

trasformazione sociale seguita alla rivoluzione industriale» – ha profondamente mutato «i compiti dello Stato», che è chiamato non più soltanto «a fare il gendarme, il giudice e il soldato» essendo ormai divenuto – con l’affermazione del *welfare state* – anche «amministrativo o assistenziale»[38]. La trasformazione dello Stato, titolare oggi di una pluralità pressoché innumerevole di funzioni, ha comportato – osserva Bobbio – l’aumento esponenziale della produzione legislativa: un sovraccarico di attività normativa sul Parlamento cui ha corrisposto «la controtendenza a scaricare il lavoro in eccedenza sull’esecutivo e in ultima istanza sugli apparati amministrativi»[39].

Com’è noto, il fenomeno, più volte denunciato, dell’inflazione legislativa – uno dei «temi più popolari in Italia della pubblicistica antiparlamentare», scrive Bobbio[40] – era in quegli anni dovuto alla proliferazione delle cosiddette “leggine”[41], «una sottolegislazione particolaristica o comunque di importanza secondaria» che costituiva il 75/80% della legislazione[42] e che raccoglieva «leggi di interesse microsezionale», di interesse «sezionale» e leggi «individuali», tutte deliberate nelle commissioni parlamentari attraverso la legislazione decentrata[43]: una congerie di testi normativi – «caricatura di leggi» – che tuttavia, almeno fino alla IV legislatura (1963-1968), assolvono una specifica funzione nel sistema consentendo «la non emarginazione delle opposizioni»[44]. In un «gioco parlamentare» che si realizza nel «doppio binario di antagonismo-opposizione sul fronte governativo, di cooperazione-integrazione sul fronte legislativo»[45], il Parlamento – con la coalizione governativa di centro-sinistra – si presenta come «luogo di mediazione di interessi secondari»[46], che trovano soddisfazione in provvedimenti «presentati al fine di poter dimostrare alle clientele [dei partiti] che c’è la buona volontà di favorirle»[47].

Integra poi l’espansione incontrollata di questa sottolegislazione – che formava come si è detto la parte di gran lunga preponderante della produzione legislativa parlamentare e che determinava che la quantità di leggi in Italia fosse superiore, in media, a quella prodotta negli altri ordinamenti di democrazia pluralista[48] – il costante sottoutilizzo dell’iniziativa parlamentare per la formazione della legge: in Italia durante la I legislatura, su 2317 leggi approvate sono 260 quelle di iniziativa parlamentare (su 1375 presentate); nella II legislatura, su 1897 leggi approvate sono 480 (su 2514 presentate); nella III legislatura crescono fino al 33,1% per poi attestarsi, nella IV legislatura, al valore medio del 26%[49]. Bobbio mostra di non ignorare questi dati, là dove scrive che, quand’anche il Parlamento legifera e non è sostituito dal Governo nell’attività normativa, comunque «l’iniziativa non gli appartiene più né gli appartiene [...] il testo approvato»[50]. Emerge così – conclude Bobbio – un nuovo terzo potere, accanto al potere dei partiti e al potere dei tecnici, quello della *burocrazia*[51].

Ebbene, questa «eclissi del Parlamento» rispetto alla sua tradizionale funzione legislativa, determinata dallo slittamento del potere dal Parlamento al Governo «sia per quel che riguarda l’iniziativa [...] sia per quel che riguarda l’aumento sempre più accelerato della legislazione delegata», pur criticabile sotto certi aspetti risponde – scrive Bobbio – a «un processo inevitabile e inarrestabile». Sicché, continuare a ripetere valutazioni tracciate secondo «una concezione esclusivamente parlamentaristica [...] della funzione legislativa», «oggi sorpassata», sarebbe anacronistico: del resto, prosegue, «la funzione legislativa, sia esercitata dal Parlamento sia delegata al Governo, è pur sempre un compito della maggioranza»[52].

Non è dunque questa la funzione che può contraddistinguere il Parlamento nella società contemporanea. Volgendo lo sguardo ancora una volta al sistema inglese, nel quale, a fronte delle trasformazioni sopra richiamate, il Parlamento ha conservato la funzione di «controllo e di critica» del Governo, Bobbio vede nella dialettica tra maggioranza e opposizione la «funzione veramente insostituibile dei Parlamenti»: le istituzioni parlamentari rendono visibile e operante l’opposizione, fornendo la rappresentazione quotidiana del «contrasto diretto tra maggioranza e minoranza, che – osserva Bobbio – è il gioco democratico per eccellenza, la verifica giorno per giorno del potere»[53].

«La ragione fondamentale della [...] perdurante vitalità e [...] insostituibilità» del Parlamento sta tutta

nella «possibilità dell'alternativa» e nella «efficacia dell'opposizione», ossia nella dinamica del regime dell'alternanza di governo[54]. E' proprio sotto questo aspetto, nota Bobbio, che la “crisi” delle istituzioni parlamentari si avverte con particolare gravità nel sistema italiano, contrassegnato da una situazione forse unica e comunque certamente «non invidiabile», quella di trovarsi al polo opposto rispetto all'ideale istituzionale di un «*Governo stabile e un Parlamento efficiente*»[55]. Se è vero – come scrive Bobbio – che «quello che conta per dare una valutazione positiva di un Governo [...] è [...] la stabilità» e che «quel che conta per dare una valutazione positiva di un Parlamento [...] è [...] l'efficienza», il sistema italiano versa nella condizione peggiore, essendo debole tanto il Governo, poiché instabile – essendo «in balia del Parlamento per quel che riguarda l'attribuzione del potere» –, quanto il Parlamento, poiché inefficiente – essendo «incapace di controllare il Governo nell'esercizio di questo potere»[56]. La “crisi” è insomma più grave in Italia perché la democrazia è bloccata: non v'è possibilità di alternanza e l'opposizione in Parlamento è inefficace.

Su questa penalizzante anomalia italiana il giudizio di Bobbio è sempre stato fermo, anche quando, a seguito delle elezioni anticipate del giugno 1976 – che videro assottigliarsi la distanza tra la DC e il PCI, il temporaneo ritiro della disponibilità del PSI alla formazione della coalizione governativa di centro-sinistra, la costituzione del primo governo di unità nazionale in nome del compromesso storico voluto da Enrico Berlinguer –, si era affacciata per la prima volta nella storia costituzionale della Repubblica l'ipotesi di un governo delle sinistre. In questo contesto, nel quale le strategie di alleanza dei partiti maggiori (compreso il PSI) profilavano tre linee parallele senza alcuna possibilità di intersezione[57], Bobbio scrive che la logica dell'alternanza – fondamentale nel regime parlamentare – è (stata) esclusa in Italia, per il tramite della *conventio ad excludendum*[58], «attraverso il meccanismo del partito di opposizione permanente e correlativamente del partito di permanente governo»[59].

Critico della «democrazia consociativa» – risultato dell'attuazione del compromesso storico – inevitabilmente protesa, a suo giudizio, verso la stabilizzazione di società profondamente divise «reagendo agli effetti destabilizzanti della frammentazione sociale e culturale», Bobbio riafferma la funzione fondamentale della logica dell'alternanza, spronando i partiti di sinistra a costruire l'alternativa di governo rispondendo alle aspettative di mutamento sollecitate dal «processo di modernizzazione», per realizzare gli obiettivi non già della stabilizzazione, della società e delle istituzioni, bensì della «trasformazione sociale» e della «riforma dello Stato»[60].

#### 4. *Sulle riforme istituzionali*

Com'è ampiamente noto, il tema della riforma dello Stato percorre l'intera vicenda della storia repubblicana italiana[61]. Il dibattito che discute, nello specifico, dell'organizzazione costituzionale delle istituzioni parlamentari vede però il suo primo vivacissimo svolgimento approssimativamente nella decade che va dal 1977 al 1987. Ma già nei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il bicameralismo pressoché perfettamente paritario disegnato dalla Costituente era oggetto di una critica sostanzialmente unanime.

Seguendo la lezione di Santi Romano, che aveva indicato come «precisa esigenza» di senso del bicameralismo – in quanto tecnica organizzativa[62] – una chiara differenziazione, sul piano organico e/o funzionale, in modo che «le due assemblee non costituiscano un duplicato [...] così da potersi integrare l'una con l'altra»[63], si esprimeva «un giudizio nettamente negativo in ordine al sistema adottato», in sede costituente, sostenendo senza infingimenti che «un ordinamento, il quale non sappia

realizzare un'autentica concreta differenza tra i due rami, dovrebbe essere monocamerale»[64].

Quello italiano, in effetti, rappresenta senza dubbio «una forma di bicameralismo atipico» che non trova alcun commensurabile riscontro in un'ottica comparatistica[65]. Del resto, com'è noto, si contraddistingue per un insuperabile vizio d'origine, essendo il risultato non già di un disegno politico preciso e coerente, idoneo a indicarne un solido fondamento giustificativo, bensì di una serie di disaccordi, fallite negoziazioni e di veti funzionali ai diversi obiettivi che ciascuna parte politica intendeva perseguire[66]. Ne è derivata un'articolazione delle istituzioni parlamentari di dubbia funzionalità, nella quale la seconda Camera – il Senato – è stato per lo più giudicato un «mero doppione della prima»[67], che inoltre «ha aggravato e reso più acute le difficoltà legate al sistema politico, sicuramente raddoppiate dalla necessità della duplice approvazione» delle leggi[68].

Non dissimile è la valutazione che esprimeva Bobbio, al quale il nostro anomalo bicameralismo appariva semplicemente «assurdo»[69]. A questo giudizio, nettissimo e inequivocabile, non ha però corrisposto un'altrettanto ferma proposta di riforma, annoverabile in quanto tale tra le diverse soluzioni prospettate nel dibattito che si svolge in Italia in quegli anni. Bobbio si dichiarava contrario alla cosiddetta Grande riforma sollecitata al volgere degli anni Ottanta dal PSI guidato da Craxi, con la quale si intendeva realizzare «la transizione dalla forma di governo parlamentare alla forma di governo presidenziale o semi-presidenziale»: un'ipotesi che, osservava Bobbio, era tradizionalmente «un cavallo di battaglia della destra», anche missina, sicché – concludeva – «nessun partito costituzionale potrebbe assumere il patrocinio di quell'idea»[70]. Si era detto però, in più occasioni, per l'attuazione di piccole o medie riforme, cioè di «ritocchi da apportare al sistema per migliorarne l'efficienza»[71].

La riflessione che Bobbio conduce, seppure asistematicamente, non sfugge infatti a quella tendenza – da alcuni criticata[72] – a ridurre la questione della riforma del bicameralismo al «problema della capacità e dell'efficienza delle decisioni», ossia «del funzionamento della macchina dello Stato»[73]. Delle due principali direzioni entro le quali andavano delineandosi i progetti di riforma – quella della differenziazione nella composizione delle due Camere e quella della differenziazione delle loro funzioni[74] (cui deve aggiungersi, quale variante della seconda, quella del coordinamento delle due Assemblee, la quale, guardando ad esse come «articolazioni di una stessa istituzione», il Parlamento – «fondata [...] su identiche basi di legittimazione»[75] in cui «il procedimento di deliberazione [...] [è] contrassegnato dalla dialettica di due poteri decisionali autonomi [...] 'condannati', per non paralizzarsi a vicenda, a trovare una convergenza finale»[76] –, suppone una *ratio*, per così dire, “processuale” del bicameralismo paritario)[77] – Bobbio sembrava senz'altro optare per la seconda.

Senza progettare una propria proposta di riforma, si disse infatti in consonanza con le risultanze della Commissione Bozzi[78], nelle quali, attraverso un «tentativo di razionalizzazione della forma di governo»[79], si proponeva un bicameralismo differenziato sotto il profilo delle funzioni delle due Camere[80]: segnatamente l'attribuzione (per quanto non esclusiva) alla Camera della funzione legislativa, al Senato della funzione di controllo[81].

Si tratta di un disegno di riforma che, com'è noto, non fu nemmeno discusso dalle Camere e non ebbe alcun significativo seguito legislativo[82]. E' stato peraltro da più parti criticato soprattutto per la sua proposta forse più qualificante, la distinta attribuzione delle funzioni legislative e di controllo nelle due Camere, variamente giudicata ignota a un esame comparatistico, politicamente inopportuna e tecnicamente inattuabile[83].

Ma, se pure Bobbio non può iscriversi nel popolatissimo albo dell'ingegneria costituzionale, nella sua opera coeva a questa fase del mai interrotto dibattito sulle riforme istituzionali non manca però una precisa diagnosi delle molteplici disfunzioni del sistema. Innanzitutto, ripete – sulla scorta di analisi svolte negli anni precedenti – che il Parlamento permane, nonostante i tentativi di alcune parti politiche

di restituiregli l'originaria centralità che la Costituzione gli assegna, in una posizione periferica rispetto al centro politico del sistema. E' un «organo decisionale in ribasso», scrive Bobbio[84], il cui esautoramento funzionale, aggiunge, è in quegli anni dovuto in Italia prevalentemente a tre fattori: il ricorso, spesso immotivato, allo scioglimento anticipato delle Camere[85]; l'uso sempre più massiccio della decretazione d'urgenza; l'uso troppo frequente e disinvolto dello strumento referendario[86]. Tre fenomeni, nota Bobbio, tutti esempi «di un'eccezione che diventa regola», che «rappresentano la tendenza all'emarginazione del Parlamento, a una perdita della sua credibilità, a una riduzione delle sue funzioni»[87].

A questi motivi di criticità Bobbio aggiungerà poi – annoverandolo tra gli elementi da correggere tramite un'eventuale riforma del bicameralismo – la lentezza dell'*iter* legislativo, derivante dal duplice esame cui ciascun disegno di legge è sottoposto ai fini della sua deliberazione e dall'inevitabile *navette*, «per ritocchi anche non sostanziali», tra le due Camere[88]: un aspetto, questo, che, per quanto di frequente messo all'indice – anche nel senso comune –, è suscettibile di interpretazioni diverse ed opposte.

Proprio nella ipotizzabile funzione assolta dal doppio vaglio parlamentare risiede infatti l'unica giustificazione razionale del bicameralismo paritario, la sola motivazione, peraltro, che compare nella Relazione Ruini all'Assemblea costituente, dove si afferma che il modello bicamerale indifferenziato «è prevalso nella Commissione dei 75, per l'opportunità di doppie e più meditate decisioni»[89]. Nelle intenzioni dei costituenti, la doppia lettura avrebbe cioè garantito «l'*affinamento progressivo ed il miglioramento tecnico della legislazione*»[90]: un obiettivo che forse non sempre è stato perseguito, la cui presunta mancata realizzazione non dimostra però, a giudizio di alcuni, l'inutilità complessiva del riesame parlamentare dei progetti di legge.

Osservava, ad esempio, Leopoldo Elia che esso «può riuscire proficuo sia a un ripensamento della opportunità politica della proposta di legge, sia a un suo perfezionamento tecnico»[91]: «possibilità di ripensamento», sia chiaro, che è tutta politica, poiché, aggiungeva, «in un Parlamento di partiti [essa] viene offerta ai partiti stessi»[92]. Contro questa interpretazione, altri hanno invece sostenuto, non senza ragione, che «il vaglio bicamerale [...] offre [...] l'occasione di recuperi, talora sfruttati da gruppi di pressione che non coincidono né con la maggioranza né con le minoranze politiche, per la difesa di interessi settoriali che giustamente la prima Camera aveva sacrificato o ridimensionato in vista di altre primarie esigenze del Paese»[93].

Come che sia, probabilmente Bobbio tendeva verso questa seconda lettura critica, non solo per la più volte attestata perdita di centralità del Parlamento, a vantaggio dei partiti e del governo, quanto soprattutto per come gli appariva, nella realtà delle cose, il sistema di governo in Italia. «Il governo – scrive Bobbio, ancora una volta denunciando severamente l'anomalia del nostro sistema politico e istituzionale – è stato soppiantato dal sottogoverno»[94], «il vastissimo spazio degli enti pubblici o d'interesse pubblico attraverso cui passa gran parte della politica economica o del governo dell'economia»: uno spazio, aggiunge, che, da quando lo Stato è stato progressivamente investito di nuove funzioni sociali, «si è andato smisuratamente dilatando», attraverso il «sistema delle lottizzazioni» degli enti, i quali, correlativamente, provvedono al «finanziamento "occulto" dei partiti»[95].

Questo «governo», incontrollato e assai più stabile rispetto all'esecutivo nelle istituzioni[96], «agisce nella penombra», ma ve n'è ancora un altro – scrive Bobbio richiamando il «potere invisibile» esercitato dalle mafie, dalle associazioni criminali, dalle società segrete e dai servizi deviati – «che agisce nella più assoluta oscurità»[97]: quello che chiama «criptogoverno», un «potere occulto» che integra lo Stato e che mina alle fondamenta il governo democratico[98].

Ma, al di là di queste imponderabili derive patologiche dell'anomalia italiana, Bobbio rilevava con

chiarezza i profili di debolezza che contrassegnavano tipicamente il nostro sistema politico, cui, a suo giudizio, dovevano anzitutto imputarsi le disfunzioni e le inefficienze delle istituzioni parlamentari[99]. In primo luogo, il numero troppo elevato di partiti, che rende più difficile la formazione di un'intesa governativa e legislativa, rendendo instabile il sistema: una frammentazione dell'offerta politica che, secondo Bobbio, poteva essere facilmente superata attraverso la previsione di una soglia di sbarramento, che gli appariva d'altra parte inattuabile poiché politicamente inopportuna («si sarebbe rischiato di salvare il Msi e di distruggere partiti storici come il repubblicano e il liberale»), o comunque con una riforma della legge elettorale finalizzata alla semplificazione del quadro politico e al rafforzamento dell'esecutivo[100]. In secondo luogo, la persistenza di un partito comunista tanto forte quanto emarginato dal centro del potere istituzionale per effetto della *conventio ad excludendum*[101]. Entrambi questi problemi, osservava giustamente Bobbio, non possono trovare soluzione nella riforma del Parlamento che, come tale, non ha alcuna connessione con l'obiettivo della stabilità del governo: un problema, questo, che richiede soluzioni politiche, non di ingegneria costituzionale[102].

E' in fondo questa la principale ragione di scetticismo ripetutamente mostrata da Bobbio verso le riforme istituzionali, di cui – in uno dei suoi ultimi interventi – avrebbe dichiarato laconicamente di non vedere la necessità[103]. Ed anzi, nel pieno del dibattito sulle riforme, esprimeva la preoccupazione – oggi possiamo dire ben fondata – che la discussione che in quegli anni si andava svolgendo, dentro e fuori le istituzioni, aveva avuto «l'unico effetto di screditare o addirittura delegittimare la nostra Carta costituzionale prima ancora che si avessero idee chiare e concordi su quali fossero gli errori da correggere e quali dovessero essere le linee di una Costituzione migliore»[104].

A distanza di quasi trent'anni, si può aggiungere a queste valutazioni di Bobbio che tutto il dibattito sulle riforme appariva già allora politicamente strumentale. Il rilancio del discorso sulle riforme istituzionali, per iniziativa del PSI, aveva infatti «soprattutto uno scopo di legittimazione», nel senso che offriva visibilmente prova concreta del suo peso politico e del suo potere di coalizione[105]. Si profilava dunque come una sorta di cornice retorica, dotata di «un valore [...] simbolico di reciproci riconoscimenti di appartenenza alla stessa cerchia politica»[106]: affermava per esempio Gustavo Zagrebelsky, che il tabù della riforma della Costituzione – per la cui rottura prima del rilancio del dibattito si sarebbe stati isolati dalla comunità dei partiti dell'arco costituzionale – «si è rovesciato nel suo contrario, poiché oggi, per essere nella “comunità costituzionale”, occorre discutere della riforma costituzionale»[107].

Forse proprio intuendo la natura in fondo solo politica della discussione – poiché intesa all'affermazione delle forze politiche nella cosiddetta area di governo – Bobbio ripeteva che mancavano allora le condizioni idonee all'attuazione di riforme istituzionali condivise dai partiti maggiori. Ovviamente la «creazione» di una nuova assemblea costituente era, a suo giudizio, «una condizione impossibile»[108]. Ma gli appariva altresì assai improbabile che i due partiti maggiori, che insieme raccoglievano quasi i due terzi dei seggi del Parlamento, volessero davvero risolversi a un'unità riformatrice. Mancavano in effetti le condizioni politiche: gli uni – i democristiani, ma in primo luogo i socialisti – progettavano la riforma delle istituzioni allo scopo di rafforzare l'esecutivo, gli altri – i comunisti – la caldeggiavano esattamente per lo scopo opposto, ossia per restituire centralità al Parlamento: una distanza evidentemente incolmabile, «un contrasto più che naturale – sentenziava Bobbio – tra chi sta permanentemente al governo e chi sta permanentemente all'opposizione»[109].

Entro una visione disincantata dell'arena politica in cui si svolgeva la discussione, Bobbio ravvisava poi una contraddizione di fondo nel discorso sulle riforme costituzionali: un paradosso *rebus sic stantibus* senza dubbio insuperabile, quello della cosiddetta «autoriforma», «in cui il soggetto attivo (il riformatore) è lo stesso del soggetto passivo (il riformato)»[110].

L'esigenza di cambiare la Costituzione – scrive Bobbio – nasce dalla constatazione, diventata ormai quasi ossessiva, che il nostro sistema politico è inefficiente. Ma è proprio l'inefficienza del sistema che ha sinora reso difficile, se non impossibile, il cambiamento. [...] Il paradosso della riforma costituzionale, il paradosso che spiega la paralisi, è tutto qui: per riformare la Costituzione occorrono condizioni, per lo più aggravate, dalla cui mancanza è nata l'esigenza di riformare la Costituzione[111].

Evocare la riforma istituzionale, peraltro in assenza delle condizioni necessarie per realizzarla, scrive Bobbio, può poi dimostrarsi ingannevole. Propagandarne la funzione salvifica, elevando le riforme istituzionali a panacea delle disfunzionalità dello Stato, equivale ad esporre uno specchietto per le allodole. Significa infondere «l'illusione che basti cambiare il vestito [la Costituzione] per cambiare l'indole di chi l'indossa»[112].

mentre è certo – osserva Bobbio – che gran parte delle nostre magagne sono o fatti di costume (di malcostume) o hanno radici profonde nella storia e nel nostro (cattivo) carattere nazionale, e che gran parte dei cosiddetti vizi del sistema, dall'instabilità governativa al pessimo funzionamento della nostra burocrazia [...], dipendono dal modo in cui si è venuto formando il nostro sistema dei partiti ed è venuto crescendo il nostro apparato amministrativo[113].

In queste parole, come sempre esemplari per la loro chiarezza, sembra risuonare il classico ammonimento di Montesquieu, secondo cui «è una pessima politica quella di mutare con le leggi ciò che deve essere mutato attraverso le usanze»[114]. E' la conclusione di una riflessione, quella di Bobbio, maturata in oltre mezzo secolo, di un intellettuale – insieme rigoroso e militante[115] – che rimase sempre fedele alla convinzione per la quale a determinare le sorti di un Paese «più delle istituzioni valgono i costumi»[116].

[1] Tra gli altri, si vedano: A. Manzella, *La riforma del bicameralismo*, in “Rivista AIC”, 4, 2013; G. Azzariti, *La riforma del Senato. Prima della scelta sulle modalità di composizione vengono le funzioni*, in questa rivista, 25 marzo 2014; F. Bilancia, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in questa rivista, 2 aprile 2014; C. De Fiore, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in questa rivista, 3 aprile 2014; G. Azzariti, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in questa rivista, 8 aprile 2014; B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo* e M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, entrambi in “Rivista Aic”, 2, 2014; A. Mastromarino, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in questa rivista, 1, 2014.

[2] G. Azzariti, *Il merito delle cose*, cit.

[3] F. Bilancia, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit.

[4] Cfr. N. Bobbio, M. Viroli, *Dialogo intorno alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 109.

[5] Ricorre peraltro in questi giorni il trentennale della nomina di Bobbio a senatore a vita da parte del Presidente della Repubblica Sandro Pertini (18 luglio 1984): una nomina che suscitò critiche sia sotto il profilo tecnico-giuridico che in ambito politico. Pertini, avendo ricevuto parere favorevole dalla Giunta delle elezioni cui era stato chiesto di sciogliere il contrasto interpretativo sull'art. 59 Cost., con la

nomina supera di fatto l'interpretazione fino ad allora consolidata e ampiamente maggioritaria secondo cui possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, inteso come organo, massimo cinque senatori a vita (all'epoca, in Parlamento, già ne sedevano cinque). Inoltre suscitò la reazione indignata dell'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi, che la giudicò «un altro affronto» contro la sua persona: Bobbio aveva criticato duramente la conferma della nomina di Craxi alla segreteria del PSI, avvenuta per acclamazione (cfr. N. Bobbio, *La democrazia dell'applauso*, in "La Stampa" 16 maggio 1984, ristampato in Id., *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano. Saggi su "Mondoperaio", 1975-1989*, Donzelli, Roma, 2006: un articolo che aveva suscitato la piena adesione di Pertini, che volle personalmente comunicare la sua approvazione a Bobbio), e aveva partecipato, insieme ad alcuni dirigenti del PCI, a una commemorazione di Berlinguer a Torino, in Piazza San Carlo, pochi giorni prima del voto. Per queste notizie, cfr. Id., *Autobiografia*, a cura di A. Papuzzi, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 199-203 e A. Maccanico, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, a cura di P. Soddu, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 421 e 445.

[6] Cfr. N. Bobbio, *Partito d'Azione e realtà di Augusto Monti*, (in "GL – Giustizia e Libertà", 8 settembre 1945), ristampato in Id., *Tra due repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Donzelli, Roma, 1996, p. 22.

[7] N. Bobbio, *Uomini e istituzioni* (in "GL – Giustizia e Libertà", 21 settembre 1945), ristampato in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 24.

[8] *Ibidem*.

[9] *Ivi*, p. 25.

[10] *Ivi*, p. 26.

[11] N. Bobbio, *Istituzioni democratiche* (in "GL – Giustizia e Libertà", 16 ottobre 1945), ristampato in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 29.

[12] N. Bobbio, *Istituzioni e costume democratico*, (in "GL – Giustizia e Libertà", 6 novembre 1945), ristampato in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 31.

[13] Id., *Istituzioni democratiche*, cit., p. 30.

[14] N. Bobbio, *I partiti politici in Inghilterra* (in "GL – Giustizia e Libertà", 7 aprile 1946), ristampato in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 68.

[15] La relazione raccoglieva idee peraltro già anticipate da Bobbio in tre interventi pubblicati su "GL – Giustizia e Libertà": *Una costituzione per tutti*, *Parlamentarismo in crisi* e *Democrazia in progresso*, apparsi rispettivamente il 5, l'11 e il 17 gennaio 1946.

[16] N. Bobbio, *L'Inghilterra, o dei partiti*, (1996), in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 118. Cfr. per queste notizie Id., *Autobiografia*, cit., pp. 88-89.

[17] Id., *I partiti politici in Inghilterra*, cit., pp. 51-52.

[18] *Ivi*, p. 52.

[19] *Ivi*, pp. 52-54.

[20] *Ivi*, p. 55.

[21] *Ibidem*.

[22] Cfr. A. Baldassarre, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979, p. 21.

[23] Cfr. M. L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 30.

[24] Relativamente al modello parlamentare inglese così concludeva Bobbio, in *I partiti politici in Inghilterra*, cit., p. 70: «La costituzione inglese è come un oracolo: mirabile per quello che dice, pericolosa per quello che i poveri mortali ci capiscono. Ascoltarla con rispetto bisogna, come si ascolta appunto un oracolo. Ma è pure saggio tentare, qualche volta, di fare da sé».

[25] *Ivi*, p. 55.

[26] *Ivi*, p. 69.

[27] *Id.*, *Autobiografia*, cit., pp. 80-82.

[28] L'unificazione socialista viene siglata il 30 ottobre 1966. Bobbio vi aderisce convintamente. Il PSU si scioglie due anni dopo, nel luglio del 1969. Cfr. *ivi*, pp. 178-181

[29] Gli atti del convegno sono raccolti nel volume di L. Piccardi, N. Bobbio, F. Parri, *La sinistra davanti alla crisi del parlamento*, Giuffrè, Milano, 1966.

[30] *Ivi*, pp. 17-18.

[31] *Ivi*, N. Bobbio, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, pp. 22-23.

[32] *Ivi*, p. 27.

[33] *Ivi*, pp. 27-28.

[34] Cfr. G. Ferrara, *Art. 55*, voce in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*, tomo I, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 32.

[35] N. Bobbio, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, cit., p. 30.

[36] *Ivi*, p. 33.

[37] *Ivi*, p. 34.

[38] *Ivi*, pp. 34-35.

[39] *Ivi*, pp. 35-36.

[40] *Ivi*, p. 25.

[41] Bobbio stigmatizzerà il fenomeno delle “leggine” come «una delle piaghe del nostro parlamentarismo», in N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Id.*, *Il futuro della democrazia*, (1984), Einaudi, Torino, 1995, p. 44.

[42] Cfr. G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, in *Id.*, a cura di, *Il Parlamento italiano. 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, p. 364.

[43] Cfr. A. Predieri, *Parlamento 1975*, in *Id.*, a cura di, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, pp. 18 e 31, che richiama alcuni esempi: leggi sul trattamento degli ufficiali inferiori della guardia di finanza; leggi che stabiliscono provvidenze per l'industria tessile; leggi che finanziano enti individuali, come il Centro di studi leopardiani.

[44] *Ivi*, p. 32.

[45] *Ibidem*.

[46] Cfr. M. L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, cit., p. 34.

[47] Cfr. G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, cit., p. 373.

[48] Cfr. A. Predieri, *Parlamento 1975*, cit., p. 22. Dalla I alla IV legislatura (1948-1968), le leggi in Italia sono rispettivamente 2317, 1897, 1785, 1769; circa 300 l'anno. *Ivi*, p. 16.

[49] Per questi dati, cfr. G. Sartori, *Dove va il Parlamento?*, cit., p. 360 e A. Predieri, *Parlamento 1975*, cit., p. 17, che mostra peraltro come si trattasse di una tendenza comune agli altri sistemi considerati, con l'unica eccezione degli Stati Uniti d'America: nel Regno Unito durante il biennio 1966-1967 nessuna delle leggi approvate è di iniziativa parlamentare; tra il 1961 e il 1969, 15 leggi approvate sono di iniziativa parlamentare. Nei Paesi Bassi, tra il 1945 e il 1967 è approvata una sola legge di iniziativa parlamentare. In Belgio, le leggi di iniziativa del Parlamento approvate sono 1/6 del totale della produzione legislativa mentre in Francia costituiscono il 2%. *Ivi*, pp. 21-22.

[50] N. Bobbio, *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, cit., p. 36.

[51] *Ibidem*.

[52] *Ivi*, pp. 40-41.

[53] *Ibidem*.

[54] *Ivi*, p. 44.

[55] *Ivi*, pp. 44-45.

[56] *Ivi*, p. 45.

[57] Cfr. N. Bobbio, *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano*, in "Mondoperaio", 9, settembre 1977, ristampato in *Id.*, *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano*, cit.

[58] Sulla quale, per tutti, L. Elia, *Governo (Forme di)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 654-658.

[59] N. Bobbio, *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano*, cit., p. 127.

[60] *Ivi*, pp. 136-138.

[61] Per una ricostruzione del dibattito fino alla metà degli anni '70, si veda l'informatissimo studio di G. Florida, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in "Diritto e società", 1, 1978.

[62] Cfr. E. Spagna Musso, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni democrazia: Seminario di studio: Roma, 11-13 dicembre 1979*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 119; G.

Ferrara, *Art. 55*, cit., p. 5.

[63] S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1945, p. 308.

[64] G. Ferrari, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in “Annuario di diritto comparato e di studi legislativi”, 1, 1949, p. 214.

[65] E. Cheli, *Bicameralismo*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, p. 323.

[66] Cfr. A. Barbera, *Oltre il bicameralismo*, in “Democrazia e diritto”, 3, 1981, p. 47; G. Ferrara, *Art. 55*, cit., p. 7; L. Elia, *Il dibattito sul bicameralismo*, in “Nuova antologia”, Gennaio-marzo, 1990, p. 71.

[67] L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in “Quaderni costituzionali”, 2, 1984, p. 234.

[68] L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in L. Violante, a cura di, *Il Parlamento*. Fa parte di R. Romano, C. Vivanti, a cura di, *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 2001, Annali, 17, p. 349.

[69] *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (15 gennaio 1986), ora in P. Ingrao, *Crisi e riforma del Parlamento*, con un dialogo epistolare sulle istituzioni con N. Bobbio e un saggio di L. Ferrajoli, Ediesse, Roma, 2014, p. 111.

[70] N. Bobbio, *La piccola riforma*, intervista di N. Ajello, in “L'Espresso”, 29, 1985, p. 12.

[71] Ivi, pp. 12-13.

[72] Cfr. A. Barbera, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 57.

[73] G. Vacca, *Crisi del Welfare State e sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio*, in “Problemi del socialismo”, 3-4, sett. 1984 – apr. 1985, p. 30.

[74] Cfr. G. Floridia, *Il dibattito sulle istituzioni*, cit., pp. 273 e 278-280.

[75] A. Barbera, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 50.

[76] A. Manzella, *Il Parlamento*, (1977), Il Mulino, Bologna, 2003, III ed., p. 121.

[77] Cfr. G. Berti, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001, p. 459; A. D'Aloia, R. Manfrellotti, *Bicameralismo*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 733.

[78] N. Bobbio, *La piccola riforma*, cit., p. 13. La Commissione avvia i suoi lavori il 30 novembre '83, tiene 50 sedute plenarie e termina la sua attività poco più di un anno dopo, il 29 gennaio '85, con la deliberazione della sua relazione conclusiva (votata a ridotta maggioranza: 16 a favore e 2 astenuti su ben 40 componenti).

[79] S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 100.

[80] E. Cheli, *Bicameralismo*, cit., p. 325.

[81] Cfr. F. Rescigno, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 62-63.

[82] *Ibidem*. Le risultanze della Commissione prevedevano, tra le altre cose: che le due Camere continuassero a concorrere alla funzione legislativa rispetto alle leggi costituzionali, elettorali, di bilancio e finanziarie, nonché alle leggi che avessero disposto sanzioni penali restrittive della libertà personale; che si realizzasse una contenuta riduzione del numero dei parlamentari; che titolare del rapporto di fiducia dovesse essere il Parlamento riunito in seduta comune.

[83] Cfr. A. Barbera, *Oltre il bicameralismo*, cit., p. 51, secondo cui: «a) non sempre [...] è possibile distinguere la fissazione degli indirizzi dal controllo sulla loro attuazione; b) non può essere sottratta al legislatore la possibilità di controllare l'esecuzione dei provvedimenti legislativi; c) il controllo sull'esecuzione è anzi spesso premessa indispensabile per procedere all'aggiornamento della legislazione; d) una camera dotata di soli poteri di controllo può condurre, alla distanza, o a fenomeni di esasperazione del controllo stesso, e quindi a fenomeni di pernicioso conflittualità con l'esecutivo, ovvero a forme ambigue di cogestione con l'esecutivo stesso»; L. Elia, *Il dibattito sul bicameralismo*, cit., p. 82, per il quale: «Il controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione nel nostro sistema non ha trovato istituti idonei tali, almeno per ora, da giustificare l'esistenza di una Camera. In secondo luogo la distinzione tra legislazione e controllo mette in ombra l'attività fondamentale di indirizzo, che nel nostro ordinamento tende a tradursi nella legislazione di maggior rilievo, connessa all'attuazione del programma di Governo approvato con il conferimento della fiducia»; M. Villone, *Il bicameralismo: problemi vecchi e nuovi*, in "Politica del diritto", 2, 1992, p. 208, secondo cui: «In nessun paese si è riusciti a disgiungere proficuamente legislazione e controllo; funzioni destinate ad integrarsi in ogni organo parlamentare, perché l'esperienza del controllo serve a trovare rimedi sul piano legislativo e l'esperienza legislativa serve a vedere in qual modo la legge sia rimasta inoperante o non abbia dato i risultati che da essa si attendevano. Infine la riforma darebbe luogo a un'ulteriore grave disarmonia, facendo della prima Camera, quella della legislazione, la Camera della maggioranza; e del Senato la Camera in cui prevarrebbe l'iniziativa dell'opposizione promotrice degli interventi di controllo». Analoghi rilievi erano già stati espressi da E. Spagna Musso, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, cit., pp. 127-128

[84] N. Bobbio, *Chi governa?*, (in "La Stampa", 14 marzo 1980), ristampato in Id., *Le ideologie e il potere in crisi. Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, Le Monnier, Firenze, 1981, p. 181.

[85] Si ricordi l'indignazione manifestata da Bobbio verso il "(mal)costume" politico che indulgeva nell'interruzione prematura della legislatura per volontà dei partiti dell'area di governo, in Id., *La crisi è permanente*, (in "La Stampa", 7 giugno 1981), ristampato ivi, p. 48: «La nostra classe politica ha inventato non la rivoluzione permanente ma la crisi permanente. Mai una volta che i protagonisti si degnino di spiegare ai loro elettori [...] quali siano la ragione e la necessità di una nuova crisi che in genere scoppia improvvisa come un temporale, anche se se n'è sentito da lontano il brontolio».

[86] Id., *Un sistema scentrato*, (in "La Stampa", 28 dicembre 1980), ristampato ivi, p. 190-192. Sul referendum, si legga quanto scrive Bobbio in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit., pp. 48-49: «Quanto al referendum, che è poi l'unico strumento di democrazia diretta di concreta applicabilità e di effettiva applicazione nella maggior parte degli stati di democrazia avanzata, è un espediente straordinario per circostanze straordinarie. Nessuno può immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo: tenendo conto delle leggi che vengono emanate nel nostro paese all'incirca ogni anno si dovrebbe prevedere in media una chiamata al giorno».

[87] Id., *Un sistema scentrato*, cit., p. 192.

[88] Id., *La piccola riforma*, cit., p. 13.

[89] Cit. in L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 348. Cfr. al riguardo: L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, cit., pp. 236-237; S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia*, cit., p. 49.

[90] G. Negri, *Bicameralismo*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 347.

[91] L. Elia, *Il dibattito sul bicameralismo*, cit., p. 84. Sollevava dubbi sull'accusa di "lentocrazia" rivolta comunemente al nostro Parlamento, sostenendo: «Abbiamo la certezza che vi sono state ripetizioni, ripetitività, ritardi, duplicazioni, difetti sicuri nel funzionamento di questo bicameralismo, ma in realtà si tratta piuttosto di un giudizio di sintesi: non abbiamo affermazioni documentate e sostenute da una analisi che ci faccia distinguere chiaramente quello che [...] è stato funzionale ad un ripensamento, e quello che invece è stato davvero disfunzionale, perché meramente ripetitivo o superfluo, quando non dannoso. La dottrina ci aiuta solo parzialmente, perché non solo non ha compiuto questo esame, ma ha proceduto anch'essa per impressioni, per valutazioni approssimative»; *ibidem*. Sottolineava poi che il fenomeno della *navette* aveva interessato (fino al 1990) «al massimo il 20 per cento della produzione legislativa»; *ivi*, p. 84.

[92] *Ibidem*. Sul punto, di recente, cfr. M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit, p. 3, secondo il quale: «Se ancora crediamo (come personalmente credo) che il parlamentarismo sia una tecnica utile al confronto tra prospettive politiche diverse che deve tendere, fin dove è possibile, all'identificazione di un punto di caduta compromissorio, o se quanto meno crediamo che il confronto parlamentare, al di là della sua effettiva capacità di generare compromesso, serva alla maggioranza per comprendere i limiti del consenso alle proprie scelte normative e – quindi – i rischi della loro successiva inattuazione o ineffettività, i tempi di quel confronto sono più una risorsa che un problema».

[93] L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, cit., p. 237.

[94] N. Bobbio, *Chi governa?*, cit., pp. 181-182.

[95] N. Bobbio, *Il sottobosco del potere*, (in "La Stampa", 15 novembre 1980), ristampato in Id., *Le ideologie e il potere in crisi*, cit., p. 184. Sul problema, già A. Predieri, *Parlamento 1975*, cit., p. 48, secondo cui «più aumenta il peso del sottogoverno sezionale, più i partiti diventano centri di potere per gestire imprese, aziende del turismo, casse di risparmio, ospedali e lottizzazioni di vario genere».

[96] N. Bobbio, *Il sottobosco del potere*, cit., p. 186.

[97] N. Bobbio, *Il potere invisibile*, (in "La Stampa", 23 novembre 1980), ristampato in Id., *Le ideologie e il potere in crisi*, cit., pp. 188-190.

[98] *Ivi*, pp. 188-189; N. Bobbio, *Nel labirinto dell'anti-Stato*, (in "La Stampa", 24 maggio 1981), ristampato in Id., *L'utopia capovolta*, Editrice La Stampa, Torino, 1990, p. 46. E ancora, sul «criptogoverno» dal quale promana il «doppio Stato» che ha caratterizzato per decenni la nostra Repubblica: esso, scrive Bobbio in *Il potere in maschera*, (in "La Stampa", 21 agosto 1984), ristampato in Id., *L'utopia capovolta*, cit., p. 62, «non trasforma la democrazia, la perverte. Non la colpisce più o meno gravemente nei suoi organi vitali, la uccide. Di tutte le promesse non mantenute [della democrazia], è quella che maggiormente ne offende lo spirito, ne devia il corso naturale, ne vanifica lo scopo». Cfr. anche N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, in Id., *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 17-19.

[99] G. Vacca, *Crisi del Welfare State e sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio*, cit., p. 30.

[100] *Ibidem* e *ivi*, p. 41. Cfr. anche Id., *La piccola riforma*, cit., p. 13 e Id., *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (15 gennaio 1986), cit., p. 110.

[101] G. Vacca, *Crisi del Welfare State e sfida neo-liberale: una intervista con Norberto Bobbio*, cit., p. 30.

[102] *Ibidem*, ma cfr. già Id., *Le istituzioni parlamentari ieri e oggi*, cit., p. 48.

[103] Cfr. N. Bobbio, M. Viroli, *Dialogo intorno alla repubblica*, cit., p. 110.

[104] *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (15 gennaio 1986), cit., pp. 108-109.

[105] F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Carocci, Roma, 2007, pp. 94-95.

[106] G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in “Politica del diritto”, XVII, 1986, ristampato in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, a cura di, *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 309.

[107] *Ivi*, p. 307.

[108] *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (12 novembre 1985), ora in P. Ingrao, *Crisi e riforma del Parlamento*, cit., p. 83.

[109] *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (15 gennaio 1986), cit., p. 108.

[110] G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, cit., p. 301.

[111] N. Bobbio, *Il paradosso della riforma*, (in “La Stampa”, 4 dicembre 1987), ristampato in Id., *L’utopia capovolta*, cit., pp. 72-73. Analoghe riflessioni svolgeva Gustavo Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, cit., [«Il punto da cui normalmente si parte [...] è una carenza, una insufficienza di capacità di decisione del nostro sistema politico-istituzionale, che ingenera un’esigenza di rafforzamento e di semplificazione. Ma non è forse la decisione sulla forma di governo la massima decisione che si può richiedere a un sistema politico? [...] Tanto più la riforma è necessaria, tanto più essa è difficile. [...] La riforma possibile è anche superflua, poiché essa sta a significare che il sistema politico-costituzionale è capace di decisione e dunque ha superato il problema che dovrebbe risolvere»; *ivi*, p. 303], che osservava peraltro che «nel contesto attuale delle forze politiche in campo, nessuna vera riforma della costituzione è possibile poiché non sono realizzate le condizioni necessarie né di una imposizione costituzionale unilaterale [«che vale come strumento di affermazione politica di un soggetto che se ne avvale, una legge che ha dietro di sé vincitori e vinti»; *ivi*, p. 295] né di un nuovo contratto costituzionale»; *ivi*, p. 294

[112] N. Bobbio, *La Costituzione non ha colpa*, (in “La Stampa”, 9 gennaio 1978), ristampato in Id., *Le ideologie e il potere in crisi*, cit., p. 170.

[113] *Lettera di Norberto Bobbio a Pietro Ingrao*, (15 gennaio 1986), cit., p. 109.

[114] Ch. de Secondat, barone di Montesquieu, *L’esprit des lois*, (1748), trad. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, (1996), Utet, Torino, 2005, Libro XIX, Capo XIV, p. 500. Si ricordi il passo completo, *ivi*, pp. 499-500: «Abbiamo detto che le leggi sono istituzioni particolari e precise del legislatore, mentre i costumi e le usanze sono istituzioni della nazione in generale. Da ciò deriva che, quando si vogliono mutare i costumi e le usanze, non bisogna farlo per mezzo delle leggi: la cosa sembrerebbe troppo tirannica, ed è quindi meglio farlo con altri costumi ed altre usanze. Così, quando un principe vuole introdurre grandi cambiamenti nella nazione, bisogna che riformi con le leggi ciò che è stabilito dalle

leggi, e che muti con le usanze ciò che è stabilito dalle usanze. E' una pessima politica quella di mutare con le leggi ciò che deve essere mutato attraverso le usanze».

[115] Su questa duplice natura dell'opera intellettuale di Bobbio, si rinvia a F. Mastromartino, *Norberto Bobbio: il rigore analitico di un intellettuale militante*, in "Mondoperaio", 10, 2014 (in corso di stampa).

[116] N. Bobbio, *Grandi speranze, grandi timori*, (1996), in Id., *Tra due repubbliche*, cit., p. 138.