



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2022

**Profili teorici e tendenze attuali
del monocameralismo**

di Claudio De Fiores

EDITORIALE SCIENTIFICA

PROFILI TEORICI E TENDENZE ATTUALI DEL MONOCAMERALISMO

di Claudio De Fiore

Professore ordinario di Diritto costituzionale

Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

SOMMARIO: 1. LE RADICI RIVOLUZIONARIE DEL MONOCAMERALISMO E L'ESPE-
DIENTE RETORICO DELLA «THOUGHTFUL ASSEMBLY»; 2. IL BICAMERALISMO
QUALE VARIABILE DIPENDENTE DEI RAPPORTI DI FORZA NELL'ITALIA LIBERALE
E FASCISTA; 3. IL BICAMERALISMO *FORTUITO* DELLA COSTITUENTE: UNA SCEL-
TA “IMPERFETTA”; 4. IL MONOCAMERALISMO DI PIETRO INGRAO; 5. L'AVVIO
DELLA STAGIONE DEL REVISIONISMO REGRESSIVO E LA RIMOZIONE DELLA QUE-
STIONE MONOCAMERALE; 6. IL CRESCENTE *APPEAL* NEL MONDO DEL MONOCA-
MERALISMO E IL NODO DELLE CAMERE TERRITORIALI; 7. L'ALIBI GARANTISTA
DEL BICAMERALISMO; 8. IL PIANO INCLINATO DEL MONOCAMERALISMO; 9. IL
MONOCAMERALISMO COATTO: DALLA SECONDA CAMERA ALLA CAMERA *SECON-*
DARIA.

1. Le radici rivoluzionarie del monocameralismo e l'espedito re- torico della «thoughtful assembly»

Il monocameralismo trae la sua matrice storica e teorica dalla cultura rivoluzionaria francese del 1789. A sancirne, in quella stagione, il sopravvento fu il *comité constituant* chiamato a predisporre la Carta rivoluzionaria del 1791¹.

Indiscusso promotore era stato Sieyès, l'abate rivoluzionario che, nel corso del dibattito costituente, si era opposto con tutte le sue «forze ad ogni eventuale tentativo per creare in Francia più Camere legislative, aventi uguali o diverse funzioni»². Due le argomentazioni addotte

¹ Negli anni a venire, J.A.N. CONDORCET, *Piano di costituzione (1793). Testi e contesto*, Torino, 2017, avrebbe altresì precisato che l'Assemblea monocamerale, eletta suffragio universale, doveva articolarsi al suo interno in consigli e commissioni. E tutto ciò al fine di filtrare la proposta, discuterla approfonditamente ed evitare che venisse posta *mécaniquement* al voto dell'assemblea plenaria.

² J.H. SIEYÈS, *Progetto di dichiarazione volontaria proposta ai patrioti degli Ottantatré dipartimenti il 17 giugno 1791*, in ID., *Opere*, Vol. II, Milano, 1993, p. 643.

in quella circostanze da Sieyès: a) la volontà del popolo è una sola e tale deve esser anche la sua proiezione politica; b) la soluzione bicamerale è irrazionale: se la seconda camera si conforma alla volontà della prima è inutile; se dissente è dannosa. Dirà Sieyès: «è come avere due cavalli aggiogati alla stessa carrozza che si vuol dirigere verso direzioni opposte; essi resteranno bloccati, malgrado l'agitar dei finimenti e i loro scalpiti»³.

Anche la cultura rivoluzionaria americana sembrò inizialmente muoversi nella medesima direzione. E a favore dell'opzione monocamerale si sarebbe, in particolare, pronunciato il principale teorico del costituzionalismo americano: Thomas Paine. Paine, dopo avere esplicitato «le incoerenze, in certi casi, le assurdità prodotte dal sistema bicamerale»⁴, approdava al monocameralismo sulla base di tre specifiche obiezioni critiche.

Per il rivoluzionario americano il bicameralismo si fondava su presupposti: a) *incongruenti*, perché prefigurava «un sistema legislativo che giunge ad una decisione finale su qualche questione mediante la votazione, mentre *quella* questione, rispetto a *quel* sistema, è ancora in corso di deliberazione, e di conseguenza è aperta a nuove spiegazioni»⁵; b) *contraddittori* perché «ammettendo il voto di ciascuna delle due Camere come corpo separato, ammette la possibilità, come spesso avviene in pratica, che la minoranza governi la maggioranza»⁶; c) *pretestuosi* perché pretestuoso era ritenere

«che le due camere si controllino e si frenino a vicenda (...) infatti in base ai principi dell'equa rappresentazione, è impossibile dimostrare che una dovrebbe essere migliore o più saggia dell'altra. Esse possono esercitare il controllo in modo giusto così come in modo sbagliato; pertanto attribuire un potere dove non possiamo conferire la saggezza necessaria ad usarlo, né essere certi che venga impiegato correttamente, significa adottare un rimedio peggiore del male»⁷.

Bersaglio di Thomas Paine era, quindi, la tesi garantista. Tesi che

³ J.H. SIEYÈS, *Progetto di dichiarazione volontaria*, cit. p. 643.

⁴ T. PAINE, *I diritti dell'uomo* (1792), Roma, 2016, p. 312.

⁵ *Ivi*, p. 310.

⁶ *Ibidem*.

⁷ T. PAINE, *I diritti dell'uomo*, cit., pp. 310-311.

presupponeva (e presuppone⁸) l'esistenza all'interno del sistema di un ramo del Parlamento impulsivo e smodato e di una «*thoughtful assembly*» più prudente e ponderata. Si tratta di un'argomentazione quanto mai diffusa, ricorrentemente ostentata in Europa e in America, prima e dopo l'avvento del costituzionalismo moderno, da tutti i principali fautori del bicameralismo: da Montesquieu a Hamilton, fino a Tocqueville. Tutti convinti che solo in presenza di un Parlamento «composto di due parti, l'una terrà l'altra con la mutua facoltà di impedire»⁹; che «la necessità dell'esistenza di un Senato è indicata anche, e in non minor misura, dalla tendenza di tutte le singole numerose assemblee a cedere all'impulso di improvvise e violente passioni, e a farsi trarre da capi faziosi a decisioni sconsiderate e dannose»¹⁰; che «la divisione dei poteri legislativi (...) [è] una necessità di prim'ordine»¹¹.

La teoria della seconda Camera quale «*thoughtful assembly*» evidenziava tuttavia vistosi elementi di debolezza sia sul piano concettuale, sia sul piano argomentativo. Debolezze coerentemente esplicitate anche da Stuart Mill che monocameralista non era e non sarebbe mai divenuto. Il liberale inglese – pur rimarcando le *sue* ragioni a favore del bicameralismo – non avrebbe esitato a disvelare l'inconsistenza della ricorrente e «consueta giustificazione (...) addotta per sostenere il sistema bicamerale»¹². Quella secondo la quale l'istituzione di una seconda Camera costituiva il più energico ed efficace «antidoto contro deliberazioni affrettate»¹³.

Ma se così era da cosa discendeva allora questo stato ansiogeno ostentato da governi, comitati costituenti, giuristi, filosofi nei confronti del monocameralismo? Perché questa insistenza sulle intemperanze delle assemblee? E su cosa si fondava questa martellante *provocatio ad cautelam*?

La ragione dev'essere rintracciata – quanto meno in Europa – nel dato storico, nel dipanarsi dei nuovi rapporti di forza tra le classi, nel conflitto sociale. L'*ancien régime* era stato sconfitto, ma sacche di resi-

⁸ Vedi §. 6.

⁹ C. DE SECONDAT MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* (1748), Milano, 1996, I, XI, VI, p. 318.

¹⁰ A. HAMILTON, *Il Federalismo* (1788), Milano, 1993, XVIII, p. 196.

¹¹ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835), Torino, 2009, p. 107.

¹² J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), Roma, 1997, p. 183.

¹³ *Ibidem*.

stenza, riprodottisi, in particolare, grazie alla sopravvivenza dell'istituto monarchico, continuavano ad operare soprattutto al fine di arginare la forza delle assemblee politiche, condizionandone l'operato e temperandone "l'animosità".

Le seconde Camere erano nate un po' ovunque in Europa con questa funzione. Una funzione di conservazione politica, di argine ai mutamenti sociali e, quindi, di freno all'incalzante costruzione dell'egemonia borghese. Non è un caso che a disvelare compiutamente i contorni e le implicazioni sottese a questo *weaving* sia stato uno dei più lucidi interpreti del capitalismo del tempo: Jeremy Bentham.

Bentham era un monocameralista, non perdeva mai occasione per dimostrare il carattere retrivo della seconda Camera, le sue contraddizioni, la sua inutilità¹⁴. Ma era soprattutto ben conscio che dietro l'istituzione della seconda Camera si celava il tentativo del vecchio sistema cetuale di intralciare le istanze egemoniche del capitalismo nascente. D'altra parte – così come Sieyès – anche Bentham considerava il sistema di privilegi incarnato dalla aristocrazia un sistema insidioso e parassitario, un inceppo allo sviluppo della borghesia e all'espansione «dolce e tranquilla» della «marcia degli affari»¹⁵. E così come per l'abate rivoluzionario francese, anche per Bentham l'istituzione di una «*thoughtful assembly*» era stata escogitata al preminente fine di arginare la crescente forza politica della Camera: un'assemblea, espressione del voto e delle passioni popolari. *Ergo* superficiale e avventata nelle sue decisioni.

Scriveva Bentham: «cerchiamo di scoprire, se possiamo, da dove quest'idea della mancanza di saggezza nei membri di una democrazia e della sua abbondanza in quelli di un'aristocrazia potrebbe aver avuto la sua origine»¹⁶.

Di qui il dipanarsi di un sillogismo che Bentham, riferendosi ai componenti della Camera dei comuni, era solito articolare in questi

¹⁴ Cfr. J.J. RUIZ RUIZ, «*Antisenatica*» en el trienio liberal (1820-23): Bentham contra la introducción del bicameralismo en España, in *Rev. estud. pol.*, 2004, pp. 351 ss.; B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, 2003 che, impiegando le parole dello studioso inglese, approda alla conclusione che la soluzione bicamerale era ritenuta da Bentham «superflua, inutile, peggio che inutile».

¹⁵ J. BENTHAM, *France*, in *Rights, Representation and Reform: Nonsense upon Stilts and Other Writings on the French Revolution* (1788), Oxford, 2002, pp. 41-42.

¹⁶ J. BENTHAM, *Un frammento sul governo* (1776), Milano, 1990, p. 140.

termini: «Poiché la maggior parte è povera, essi quando cominciano ad assumersi la direzione degli affari sono non educati. Essendo ineducati, sono analfabeti, essendo analfabeti, sono ignoranti. Ignoranti quindi e *imprudenti*, se è questo è quanto si intende per ignorante»¹⁷.

2. Il bicameralismo quale variabile dipendente dei rapporti di forza nell'Italia liberale e fascista

La salvaguardia della stabilità del sistema era divenuto il nuovo mantra del bicameralismo. E lo sarebbe stato soprattutto all'indomani del fallimento della Restaurazione, quando le istanze rivoluzionarie tornarono nuovamente a imperversare in Europa nel '48.

La stesura dello Statuto albertino si colloca esattamente lungo questo crinale. Non a caso parte integrante dell'organizzazione costituzionale del Regno sarebbe stata la Camera Alta, della quale avrebbero potuto far parte solo i «membri nominati a vita dal Re in numero non limitato aventi l'età di quarant'anni» e da questi scelti fra «particolari» categorie di cittadini. Un vero e proprio «*consilium principis*»¹⁸, destinato ben presto ad operare alla stregua di un indefettibile strumento di conservazione.

L'evidente connotazione classista della sua composizione (impresa nelle categorie tassativamente elencate nella norma)¹⁹ congiuntamente al potere esclusivo riconosciuto alla Corona di nominare i senatori avevano contribuito nell'immediato a trasformare questo ramo del Parlamento in uno straordinario avamposto politico collocato a difesa degli interessi dei ceti sociali più arretrati e degli stessi privilegi dinastici. Ma agli occhi della dottrina del tempo il Senato continuava

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1985, p. 10.

¹⁹ Le categorie di cittadini elencate dall'art. 33 dello Statuto Albertino erano le seguenti: l'alto clero, l'esercito, la burocrazia, i cittadini investiti delle più elevate cariche all'interno dello Stato, i membri della Regia Accademia delle Scienze, «coloro che con servizi o meriti eminenti [avevano] illustrato la patria» e quanti pagassero «tre mila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria». Membri di diritto erano, invece, solo i principi della famiglia reale. Al Re spettava altresì la nomina del presidente e dei vicepresidenti del Senato (art. 35). Sul ruolo costituzionale del Senato nell'Italia monarchica si veda, fra i tanti, N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno (1848-1924)*, Roma-Bari, 1992; R. MOSCATI, *Il Senato dallo Statuto albertino alla Repubblica*, Roma, 1969.

ad essere, innanzitutto, il luogo della «prudenza conservatrice» e della «tradizionale sapienza», «l'elemento costituzionale della buona e legittima aristocrazia»²⁰.

Di qui le crescenti perplessità espresse, già a metà del XIX secolo, dalla cultura liberale. A farsene portavoce sarebbe stato lo stesso Cavour. Ci si riferisce al duro *j'accuse* rivolto dal Capo del Governo, nel maggio del 1848, al sistema statuario di nomina senatoriale. Un sistema debole destinato – secondo Cavour – a condannare, fatalmente, il Senato alla marginalità: «una Camera scelta dal potere esecutivo fra certe categorie dalla legge stabilite, sarà probabilmente un corpo politico rispettato per i suoi lumi, per la sua integrità, ma non eserciterà giammai un'influenza tale da poter controbilanciare l'azione della Camera dei deputati»²¹.

Eppure nel corso dell'Italia monarchica, nonostante le risalenti e incessanti critiche rivolte al sistema bicamerale delineato dallo Statuto albertino, tutti i ripetuti tentativi di riforma del Senato sarebbero stati votati al fallimento²². E ciò non a causa dell'imperitura capacità di resistenza delle forze dinastico-conservatrici, ma per ragioni esattamente opposte a questa: una volta consolidatasi l'egemonia borghese nella società e indebolitosi progressivamente il ruolo politico della Corona, anche i governi liberali impararono a convivere con l'Alta Camera.

La trasformazione della forma di governo in senso parlamentare aveva consegnato agli esecutivi il potere *politico* di nomina dei senatori. Di qui il ricorso frenetico e incalzante al sistema delle *cd. informate*, impiegato dai governi liberali *contro* il Parlamento, per «spostarne la

²⁰ P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, Milano, 1860, p. 47. Posizioni dure a morire e anzi destinate a sopravvivere, in parte della dottrina, fino agli inizi del XX secolo. In questo senso si veda, fra gli altri, I. SANTANGELO SPOTO, *Parlamento*, in *Dig. it.*, Torino, Vol. XVIII, 1906-1910, p. 163, per il quale «la passione del titolo nobiliare esiste e raccoglie ancora rispetto e venerazione (...) uno Stato politicamente ben costituito dee tener conto di quest'elemento, dandogli nella Camera Alta una funzione analoga a quella che nella Camera bassa ha l'elemento popolare».

²¹ C. BENSO DI CAVOUR, *La riforma del Senato (Il Risorgimento, 27 maggio 1848)*, ora in ID., *Scritti e discorsi scelti*, Roma, 1961, p. 22.

²² Cfr., fra gli altri, G.B. ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, 1958; C. GHISALBERTI, *Il problema della riforma del Senato regio nell'Italia liberale*, in *Il Parlamento italiano*, Nuova Cei, s.d., Vol. X, pp. 54 ss.

maggioranza, e così annullarne l'opposizione, e quindi l'indipendenza delle deliberazioni finali»²³.

Anche i numeri erano eloquenti: nel 1848 i senatori nominati erano 58, nel 1892 sarebbero stati 464. Solo nel biennio 1860-1861 (sebbene al fine precipuo di includere i rappresentanti dei “nuovi territori” del Regno) furono designati 133 senatori. Insomma, nell'Italia liberale non era il Parlamento a controllare il Governo, ma – esattamente all'opposto – era il Governo che «controllava, senza dirlo, il Parlamento: totalmente il Senato, poiché esso lo sceglieva»²⁴.

L'obiettivo politico che attraverso lo spasmodico ricorso alle infornate si intendeva perseguire era pertanto evidente: assecondare l'ascesa della classe borghese e puntellare il nuovo ordine politico e sociale.

Anche gli argomenti ostentati a favore del bicameralismo sarebbero stati – non a caso – sempre gli stessi. Ma a invocare prudenza e accortezza nelle decisioni politiche era ora la borghesia, impaurita dall'avanzata del movimento operaio e dalle imprevedibili conseguenze che l'irruzione delle masse popolari avrebbe potuto generare nelle aule parlamentari. Soprattutto in ragione dell'eccessiva animosità e della sprovvedutezza dei deputati, ampiamente testimoniate dalla letteratura giuridica del tempo: «l'esperienza giornaliera insegna che le leggi, le quali vengono dalle Camere dei deputati, riescono troppo bisognose di correzione per non reputare indispensabile un altro organo di riconsiderazione»²⁵.

Di qui il pressante appello rivolto dalla dottrina giuridica alle istituzioni liberali a «prevenire nella camera elettiva quella tendenza ad abusare»²⁶ e, soprattutto, ad arginare le derive unicamerale che rischiavano di rendere la «formazione ed espressione della volontà nazionale (...) troppo subitanea, precipitosa, inconsiderata»²⁷. Se non addirittura

²³ L. PALMA, *Senato*, in *Dig. it.*, Vol. XXI, Torino, 1891-1896, p. 380. Sulla discussa prassi delle “infornate” si rinvia ai contributi di M.E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993. Sul punto i “classici” contributi di A. GUARNERI, *Il Senato d'Italia*, Palermo, 1886; F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Roma, 1886; E. PAGLIANO, *Il Senato e la nomina dei senatori*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, 77, 1906, pp. 369 ss.; G. SEMMOLA, *Il Senato nel sistema rappresentativo*, Napoli, 1878.

²⁴ G. FERRERO, *La democrazia in Italia* (1925), Soveria Mannelli, 2000, p. 29.

²⁵ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Vol. II, Firenze, 1884, p. 317.

²⁶ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1909, p. 173.

²⁷ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 318.

tirannica: «l'onnipotenza di una Camera unica è la tirannia anonima, il dispotismo senza responsabilità»²⁸.

Nei principali trattati di diritto costituzionale del tempo, la perdurante vocazione conservatrice del bicameralismo veniva argomentata con straordinaria nettezza. E con altrettanta nettezza veniva anche additato quello che era ritenuto il principale pericolo per le istituzioni liberali e, segnatamente, per il futuro del Parlamento: la diffusione crescente delle teorie democratiche.

Scrivendo Luigi Palma in quegli anni: «la scuola più democratica, credendo di avere il monopolio della logica (...) e seguendo il suo stile delle costruzioni politiche astratte dichiara i senati essere funesti, illogici, assurdi; e in Francia massimamente quasi quasi si direbbe che abbia adorato e adori il principio di un'unica assemblea»²⁹.

I termini della questione erano quanto mai chiari. Ma a tracciare, meglio di molti altri, la linea di demarcazione che separava queste due diverse e contrapposte concezioni della rappresentanza politica e del Parlamento, fu anzitutto Gaetano Mosca:

«i propugnatori del sistema unicamerale sono quasi tutti rigidi seguaci della dottrina della sovranità popolare, secondo la quale debbono essere considerati come legittimi solo quei poteri che sono basati sul consenso, espresso mercè il suffragio, della maggioranza numerica dei cittadini. Partendo da questo principio gli scrittori di questa scuola affermano che, se la seconda Camera viene, come la prima, eletta dal suffragio universale essa rappresenta una superfluità, o come comunemente si dice, un *bis in idem*; se invece è formata con altri criteri, bisogna condannarla, perché rappresenta una violazione della sovranità popolare»³⁰.

Da questi brevi spunti di carattere storico e costituzionale è possibile addivenire alla conclusione che il bicameralismo ha costituito nel corso dell'Italia monarchica un sensibile congegno di misurazione (ma anche di assestamento) dei rapporti politici, economici e sociali: tra Corona e Governo, tra *ancien régime* e capitalismo, tra borghesia e quarto Stato.

E tale avrebbe continuato ad essere anche negli anni del fascismo, quando al fine di assorbire le istanze di tipo corporativo alimentate

²⁸ L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1869, p. 143.

²⁹ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 313.

³⁰ G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1912, pp. 92-93.

dal regime, la riforma del Parlamento sarebbe stata impiegata per ri-collocare le «basi della rappresentanza politica dal cittadino-elettore al cittadino-produttore»³¹.

Un processo selettivo e autoritario di adattamento del bicameralismo, destinato a coinvolgere prevalentemente la Camera dei deputati. E le ragioni sono facilmente comprensibili: al regime per *fascistizzare* il Senato del Regno fu “sufficiente” procedere ad un impiego massiccio di *informate* senatoriali (211 nel solo anno 1939)³². Molti più problemi poneva invece la Camera bassa, quella direttamente eletta dai cittadini, per “aggiornare”³³ la quale si rese, invece, necessaria la sua soppressione e la conseguente istituzione, al suo posto, di un nuovo organo: la Camera dei fasci e delle corporazioni³⁴.

³¹ F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991, p. 169.

³² Si trattava di «una cifra mai raggiunta» in precedenza e la cui entità si era resa, in quella fase, *necessaria* al preminente «scopo di cercare nuovi consensi e accaparrare altre *connivenze* in vista della imminente partecipazione dell'Italia nel nuovo conflitto mondiale, con generali, ammiragli, magistrati e alti funzionari dello Stato» (S. CANARSA, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Roma, 1954, p. 16). Ciò che è certo è che con le *informate* del 1939 il Senato era stato definitivamente “espugnato” dal fascismo: nel 1940 l'Unione nazionale fascista dei senatori arrivò a comprendere ben 430 iscritti su 466 senatori in carica (sul punto, ampiamente, E. GENTILE, *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta*, Soveria Mannelli, 2002).

³³ L'espressione è contenuta nell'o.d.g. approvato dal Gran Consiglio del Fascismo il 14 marzo 1938, dal quale si apprende: “Il Gran Consiglio del Fascismo, dopo aver deliberato sulla costituzione del nuovo organo legislativo e rappresentativo della Nazione, decide che si debba procedere al completamento della riforma costituzionale con l'aggiornamento dello Statuto del Regno” (il testo dell'o.d.g. è integralmente riportato da A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario* (1965), Torino, 2003, p. 274). Sul punto si veda, altresì, R. CERCIELLO, *Parlamento*, in *Nuov. dig. it.*, Vol. IX, Torino, 1939, pp. 458-459, che interpreta il bicameralismo come un portato della cultura liberale, «un concetto di equilibrio politico, in quanto la seconda Camera costituisce nella funzione legislativa e nella vita politica dello Stato un elemento moderatore di fronte all'altra Camera e agli eventuali eccessi di correnti estreme rappresentate in questa». Elemento, quest'ultimo, risolto – scriveva il giurista nel 1939 – dall'assetto bicamerale plasmato dal fascismo e dallo «Stato totalitario come il nostro che più non conosce lotte fra partiti».

³⁴ La L. n. 129/1939 prevedeva, altresì, un drastico ridimensionamento delle funzioni normative dei due rami del Parlamento, stabilendo che Camera e Senato avrebbero dovuto limitarsi a coadiuvare il Primo Ministro nell'attività di formazione delle leggi. Il cerchio veniva così definitivamente a chiudersi: «dalla cancellazione del sistema proporzionale alla soppressione della Camera dei deputati, fino alla concentrazione del potere legislativo nelle mani del Capo del Governo, il filo conduttore di tutti questi eventi è dato dalla interruzione di quel circuito che in uno Stato democratico

3. Il bicameralismo *fortuito* della Costituente: una scelta “imperfetta”

Con l'avvento della Repubblica, la democrazia sarebbe divenuta il connotato saliente del nuovo ordinamento costituzionale. Il riconoscimento della sovranità popolare postulava la concreta apertura di tutti i principali canali della vita politica (dal governo dei territori al Parlamento). Canali fino a quel momento ostruiti dal fascismo, dalla spirale autoritaria da esso innescata, dalla repentina sospensione di tutte le garanzie democratiche.

La soluzione bicamerale a molti parve, in quel frangente, un inutile retaggio del passato. Adottata, sulla scia della storia inglese, nelle monarchie costituzionali e applicata con un certo successo solo negli ordinamenti federali, il bicameralismo aveva nel corso del tempo perso gran parte del suo *appeal*.

Anche Hans Kelsen ne era ampiamente persuaso. E in un mondo che, dopo gli orrori del nazifascismo e il “flagello” di due guerre mondiali, si apriva finalmente ai diritti e alla democrazia, il giurista viennese non avrebbe esitato a concludere:

«il sistema unicamerale sembrerebbe corrispondere più da vicino all'ideale di democrazia. Il sistema bicamerale, che è tipico della monarchia costituzionale e dello Stato federale, è sempre una attenuazione del principio democratico. Le due camere devono essere formate secondo principi diversi, se non si vuole che l'una sia un doppione inutile dell'altra»³⁵.

Non è un caso che, all'indomani del secondo conflitto mondiale, l'opzione monocamerale sia stata fatta propria da un numero crescente di ordinamenti.

Fulcro del dibattito sarebbe stata nuovamente la Francia, dove le sinistre pretendevano che il monocameralismo fosse parte integrante della IV Repubblica. La soluzione monocamerale in Francia dovette tuttavia subire l'offensiva di De Gaulle che ebbe la meglio nel convincere il popolo francese della necessità di istituire «una seconda assem-

lega la rappresentanza politica all'esercizio della sovranità» (S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006, p. 41).

³⁵ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, 1994, p. 303.

blea eletta e composta in un altro modo»³⁶. Ad essere stata travolta, con la bocciatura del testo costituzionale, era «la concentrazione in ultima istanza di tutti i poteri sovrani nell'assemblea»³⁷. Opzione alla quale sarebbe stata opposta una soluzione diversa e anzi, per molti aspetti, di segno esattamente contrario, protesa a «lasciare spazio effettivo all'apparato esecutivo»³⁸. Una scelta netta e destinata, in breve tempo, a trascinare la Francia nel presidenzialismo³⁹.

Diversa sarebbe stata invece la sorte del bicameralismo in Nuova Zelanda, dove nel 1951 si sarebbe assistito al definitivo superamento della Camera Alta (il *Legislative Council*)⁴⁰. E lo stesso accadde in Danimarca, dove nel 1953 venne abolito il *Landstinget*. Da quel momento ad operare nel Regno sarebbe stata un'unica assemblea: il *Folketing*⁴¹. La stessa soluzione veniva esperita nel 1970 nell'ordinamento svedese dove il *Riksdag* – dopo circa un secolo (il bicameralismo risale in Svezia al 1865) – avrebbe finalmente assunto un assetto monocamerale⁴². E, a metà degli anni Settanta, anche il Portogallo (1976), travolta

³⁶ La citazione è tratta dal discorso di Bayeux pronunciato da De Gaulle il 16 giugno 1946, parzialmente riportato nel volume di R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 49.

³⁷ U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in ID., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Vol. I, Bologna, 1980, p. 341.

³⁸ Ivi, pp. 341-342.

³⁹ Gli esiti del referendum costituente del 1946 e la rilevanza che esso avrebbe assunto, sul piano ordinamentale, erano l'ulteriore dimostrazione del carattere fluttuante della storia costituzionale francese segnata dall'alternanza fra primato dell'Assemblea e dominio dell'Esecutivo, tra monocameralismo e bicameralismo. Sull'assetto monocamerale della IV Repubblica francese si veda fra gli altri S. GUERRIERI, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Milano, 1998, pp. 137 ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Milano, 1994, pp. 10 ss.; J. FAUVET, *La Quatrième République*, Paris, 1959, p. 34; J. BARSALOU, *Histoire de la Quatrième République*, Paris, 1964, pp. 21 ss.; P. COURTIER, *La Quatrième République*, Paris, 1994, pp. 12 ss.

⁴⁰ Cfr. A. STOCKLEY, *Bicameralism in the New Zealand Context*, in *Victoria Univ. Wellington Law Rev.*, 1986, pp. 391 ss.; L. MASSICOTTE, *Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies*, in *The J. Legisl. Stud.*, 2001, pp. 155-156; K. JACKSON, *The New Zealand Legislative Council. A Study of the Establishment: Failure and Abolition of an Upper House*, Dunedin, 1972, p. 196.

⁴¹ D. ARTER, *One ting too many. The shift to unicameralism in Denmark*, in L.D. LONGLEY e D.M. OLSON (a cura di), *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, 1991, pp. 77 ss.

⁴² N. STJERNQUIST, *From Bicameralism to Unicameralism. The Democratic Riks-*

la dittatura salazariana, si sarebbe dotato di un assetto parlamentare di tipo monocamerale⁴³.

Nella Costituente italiana prevalse, invece, il bicameralismo perfetto. La soluzione bicamerale in Italia non fu però il frutto di una *compiuta* opzione politica, di una condivisa scelta costituzionale maturata tra i partiti antifascisti, ma piuttosto un esito fortuito, casualmente prodotto dall'inasprirsi di veti incrociati fra le diverse anime dell'Assemblea. A tal punto da indurre lo stesso Meuccio Ruini a considerare il bicameralismo il «tema più discusso e tormentato della Costituzione»⁴⁴.

Ha quindi ragione la dottrina quando rileva che alla base della attuale configurazione del Senato si pervenne «non sulla base di un disegno, ma per effetto di veti reciproci»⁴⁵. Ma sbaglia, invece, quando arriva poi ad annoverare tra le cause dello scontro, maturato in Costituente sul bicameralismo, il pregiudiziale «no delle sinistre al *Senato delle Regioni* (che si sarebbe però voluto eletto sulla base di rappresentanze professionali e di categoria) sostenuto dal centro cattolico»⁴⁶. Si tratta di una formulazione interpretativa quanto meno imprecisa e che necessita, in ragione di ciò, di un chiarimento. Anzi di tre: a) il progetto del centro cattolico non era la Camera delle Regioni, ma il Senato corporativo; b) l'opposizione – questa sì – pregiudiziale delle sinistre riguardava esclusivamente tale modello di Senato che avrebbe fatto riemergere – sotto mentite spoglie – «ancora una volta il sistema

dag (1921-1986) in M. METCALF (a cura di), *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*, 1987, New York, pp. 223 ss.

⁴³ Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, 2006; G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese*, Milano, 1977; C. DE CARO BONELLA, *Sviluppi della forma di governo in Portogallo dal 1974 al 1982*, in *Quad. cost.*, 1983, pp. 323 ss.

⁴⁴ Intervento di Meuccio Ruini, seduta del 25 settembre 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1971, Vol. IV, p. 3037.

⁴⁵ A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, p. 37. Analogamente E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. II, Torino, 1987, p. 321 che evidenzia come il dibattito si sia chiuso approdando ad opzione contraddittoria e ad una «scelta, per molti aspetti anomala».

⁴⁶ A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 37. Il medesimo impianto ricostruttivo è rintracciabile anche in U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Dem. dir.*, 2003, p. 124, per il quale nel corso dei lavori della Costituente «forse solo Mortati auspicava di fondare un collegamento effettivo tra ordinamento regionale e una delle Camere».

del censo»⁴⁷; c) la rappresentanza territoriale fu una soluzione «*giustapposta*»⁴⁸ solo successivamente, quando – una volta battuta ai voti l’idea della rappresentanza *corporativa* – la democrazia cristiana tentò di veicolare sotto altre forme quella stessa soluzione proponendo, di rimbalzo, alle componenti dell’Assemblea favorevoli all’istituzione di un Senato delle autonomie (i repubblicani) o delle Regioni (il Partito d’azione) una rappresentanza territoriale *integrata*.

Il punto di forza del progetto costituzionale della democrazia cristiana era quindi il Senato delle corporazioni. Un’idea espressa con forza in quegli anni da buona parte della cultura cattolica⁴⁹ e, in particolare, dai suoi principali giuristi di riferimento⁵⁰. Non è un caso che in Costituente a farsene implacabile promotore sarebbe stato, innanzitutto, Costantino Mortati⁵¹.

La proposta mortatiana prevedeva l’istituzione di una Camera corporativa composta esclusivamente da esponenti delle diverse categorie sociali e avente quale funzione congenita quella di ricondurre a sintesi i contrastanti interessi economici presenti nel Paese. Una proposta dietro alla quale si nascondeva una malcelata ritrosia, se non addirittura una sorta di fastidio, nei confronti del sistema dei partiti: soggetti “voraci” e allo stesso tempo “incapaci” («per come sono composti e come agiscono attualmente») di rappresentare «tutta la realtà sociale»⁵².

Ecco perché a fronte del “monopolio” della rappresentanza politica – abusivamente concentrata nelle mani di «partiti che non rappresentano le masse, ma solo determinati gruppi sociali, spesso assai

⁴⁷ Intervento di Palmiro Togliatti, seduta del 11 marzo 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., I, p. 329.

⁴⁸ Intervento di Costantino Mortati – Seconda sottocommissione – seduta del 3 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 902.

⁴⁹ Per un’ampia ricostruzione su questo punto si rinvia a G. VALLAURI, *Le radici del corporativismo*, Roma, 1971, pp. 34 ss.

⁵⁰ Cfr. in particolare, G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, 1945, p. 130.

⁵¹ Una opzione, quella mortatiana, che trascende la contingenza politica della fase costituente e la coeva pubblicazione del suo noto saggio su *La seconda Camera* (in *Cronache sociali*, n. 9/1947) e che verrà, anzi, riproposta dal celebre costituzionalista, con ancora maggiore forza e convinzione, nella prima metà degli anni settanta (*Senato “corporativo”*, in *Gli Stati*, n. 10/1973, p. 20). Cfr., infra, §. 4.

⁵² Intervento di Costantino Mortati, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 1158.

ristretti»⁵³ – Mortati non avrebbe esitato ad opporre in Costituente il Senato corporativo, «rappresentativo delle energie viventi della nazione»⁵⁴.

Di converso, le sinistre erano – «*in linea di principio*»⁵⁵ – schierate a favore della soluzione monocamerale. E questo sia per ragioni ideologiche e culturali («la radice della sovranità è una ed è il popolo») ⁵⁶, sia per ragioni funzionali (l'eventuale istituzione del Senato si sarebbe fatalmente rivelata un inutile doppione, se non addirittura un vero e proprio «intralcio all'azione politica»⁵⁷).

Ma si trattava di posizioni minoritarie. E tali si erano rivelate anche nel corso dei lavori della Commissione Forti. Di qui la propensione, quasi istintiva, delle sinistre a ricercare un rapporto nuovo e costruttivo con tutte le componenti dell'Assemblea. Un rapporto aperto e franco, ma allo stesso tempo netto. Soprattutto su alcune questioni. *In primis*: la rimozione dal tavolo del confronto della soluzione corpora-

⁵³ Intervento di Costantino Mortati, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 1084.

⁵⁴ Intervento di Costantino Mortati, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 1157.

⁵⁵ Intervento di Palmiro Togliatti, seduta del 11 marzo 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., I, p. 329 che a tale riguardo ribadiva: «*in linea di principio* siamo contrari a un sistema bicamerale; abbiamo però detto sin dall'inizio che non avremmo fatto di questa nostra posizione motivo di conflitto».

⁵⁶ Intervento di Vincenzo La Rocca, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 949. Argomentazioni, queste successivamente riprese, in un successivo intervento, nel corso del quale il deputato comunista avrebbe ulteriormente ribadito che «la sorgente della sovranità è nel popolo e [che] quindi l'emanazione del potere proviene dallo stesso popolo. Il potere, così considerato è unico e trova la sua espressione compiuta nella Camera che è il riflesso della volontà popolare» (Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., p. 1099).

⁵⁷ Intervento di Pietro Nenni, seduta del 10 marzo 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., I, p. 304 che considera l'istituzione del Senato un «puro e semplice intralcio al lavoro legislativo», una sorta di «espedito procedurale per imbrigliare la prima Camera». Su posizioni affini anche i comunisti Vincenzo La Rocca che ritiene «inutile che si crei un duplicato» [Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 949] e Umberto Nobile che, citando Sieyès, avrebbe concluso: «se le due Camere sono d'accordo, la seconda è superflua; se sono in disaccordo allora la bicameralità è dannosa» [Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 954].

tiva⁵⁸. Una soluzione quanto mai scivolosa e che (una volta approvato l'o.d.g. Leone) non aveva più motivo di essere mantenuta⁵⁹. E ciò per una ragione del tutto evidente: se entrambe le Camere dovevano dotarsi di identici poteri e di identiche funzioni, identica, allo stesso modo, avrebbe dovuto allora essere anche la fonte della loro legittimazione politica: il popolo. Nessun'altra soluzione alternativa avrebbe più potuto essere ammessa.

Trovandosi ad agire in questo peculiare contesto, la sinistra «fu costretta quindi ad accettare il bicameralismo, ma realizzando con le forze liberaldemocratiche e con i repubblicani una maggioranza che salvò il principio della rappresentanza politica dal tentativo tenace di inquinarlo, reiteratamente messo in atto dal partito democristiano che voleva una rappresentanza delle “categorie sociali”»⁶⁰.

Una soluzione certamente non esaltante, destinata a scontentare tutti e, forse proprio per questa ragione, da tutti, alla fine, condivisa.

Di qui l'inarrestabile rincorrersi, nel corso del tempo, di formule e locuzioni («monocameralismo imperfetto»⁶¹, bicameralismo «ibrido»⁶², bicameralismo «atipico»⁶³, «bicameralismo discutibi-

⁵⁸ Il punto è stato coerentemente evidenziato anche da L. PALADIN, *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, Vol. V, Roma, 1988, p. 3. In questo senso, si veda in particolare l'intervento di Togliatti, seduta del 11 marzo 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., I, p. 329.

⁵⁹ L'ordine del giorno Leone stabiliva «la parità delle attribuzioni fra le due Camere» [Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 1109]. Ragione per la quale – a giudizio delle sinistre – sarebbe stato necessario adottare sistemi di elezione analoghi o quanto meno conformi. E ciò soprattutto al fine di evitare che dal Parlamento bicamerale potessero in qualche modo derivare «due volontà diverse» [Intervento di Vincenzo La Rocca, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 6 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 949]. Sulle implicazioni politiche e costituzionali derivanti dalla «non rinunciabile affermazione del principio dell'indifferenza del corpo elettorale» si veda, in particolare, G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1984, p. 13.

⁶⁰ G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1981, p. 14.

⁶¹ A. BARBERA, *I Parlamenti*, cit., p. 39 che ricorrendo a tale definizione ha inteso evidenziare come il bicameralismo italiano abbia in questi anni manifestato tutti «i difetti *monisti* del monocameralismo e le procedure ripetitive del bicameralismo, senza tuttavia avere i pregi né dell'uno, né dell'altro».

⁶² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1968, p. 411.

⁶³ P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir.*,

le»⁶⁴, «bicameralismo *debole*»⁶⁵, ...) tutte protese a descrivere le vistose anomalie del bicameralismo italiano⁶⁶: all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, la riforma del Parlamento era, di fatto, già stata iscritta nell'agenda delle sue «improcrastinabili revisioni»⁶⁷.

1981, p. 67 per il quale il sistema bicamerale italiano «appare (...) come un modello del tutto atipico rispetto ai modelli accolti in altre Costituzioni precedenti e coeva alla nostra (...) e come tale destinato a soffrire di crisi di funzionalità interna con le inevitabili conseguenze sul piano più generale della funzionalità della forma di governo nel suo insieme».

⁶⁴ L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Vol. XVII, Torino, 2001, p. 350.

⁶⁵ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, p. 109.

⁶⁶ Sulle trame storiche e costituzionali del bicameralismo nel diritto comparato si rinvia all'ampia e interessante ricostruzione contenuta nel volume di F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013. Sul carattere anomalo e alquanto peculiare del bicameralismo italiano nel diritto comparato si veda, invece, G. PREDIERI, *Parlamento '75*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 15; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, 1995, pp. 22 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, cit., p. 37 che rileva come «l'Italia è l'unico paese a regime parlamentare imperniato su due Camere dotate entrambe del potere di concedere la fiducia». Sul punto si veda altresì la ricca indagine comparata di A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2006, pp. 83 ss.

⁶⁷ G. GONELLA, *L'attuazione della Costituzione nel triennio 1955-58*, Roma, 1960, p. 81. Su posizioni analoghe, in quegli stessi anni, F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 188 ss. che non avrebbe esitato a parlare di «nuovo capitolo nella storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del Parlamento repubblicano»; L. STURLESE, *La crisi del bicameralismo*, Milano, 1964, pp. 8 ss.; M. BON VALSASSINA, *Di una possibile riforma del Senato*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV, Firenze, 1969, p. 69 che rammenta come «dell'esigenza di riformare il Senato della Repubblica italiana si è incominciato a discorrere quasi subito dopo la sua istituzione. Non è piaciuto ad alcuni, si può dire, il modo in cui l'Assemblea costituente attuò il sistema bicamerale». Sul piano storico è sufficiente a tale riguardo rilevare come il potere di revisione abbia debuttato in Italia proprio al fine di «correggere» una delle più evidenti distorsioni del bicameralismo. Ci si riferisce alla L. cost. 2/1963 che ha modificato il primo comma dell'art. 60 introducendo la eguale durata della legislatura per Camera e Senato («La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni»), fino a quel momento temporalmente differenziata tra i due rami del Parlamento («La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei»).

4. Il monocameralismo di Pietro Ingrao

Il dibattito sulle sorti del sistema bicamerale italiano sarebbe tornato a riemergere, all'interno del confronto politico e parlamentare, solo un ventennio dopo.

Siamo alla fine degli anni sessanta. L'Italia è investita da straordinarie istanze di partecipazione politica e da radicali processi di rinnovamento del tessuto democratico.

A partire dal biennio 1968-69, istituti cruciali e parti consistenti della Costituzione si apprestavano finalmente a trovare una loro (più o meno) compiuta attuazione: le Regioni, il referendum, il diritto di famiglia, i diritti del lavoro.

Ma la crescente pressione delle nuove domande politiche e sociali sul Parlamento avrebbe anche contribuito a porre nuovamente sul tappeto la questione del ruolo e della fisiologia delle Camere nella democrazia italiana.

Sarebbero così iniziate ad affiorare, seppur timidamente, nel dibattito politico italiano vecchie e nuove ipotesi di riforma dell'assetto parlamentare. Talune di impianto marcatamente conservatore e finalizzate a neutralizzare (*rectius*: silenziare) la dilagante espansione del conflitto sociale (ci si riferisce, in particolare, alla reiterazione, da parte democristiana, del progetto di istituzione del Senato corporativo⁶⁸). Altre, invece, di impianto progressivo e intente a misurarsi con i nuovi ed inediti percorsi di crescita democratica che stavano attraversando il Paese.

A porre la questione furono, in particolare, alcune componenti della sinistra italiana. Punto di svolta sarebbe stato il convegno, organizzato nel 1968 dall'Istituto Gramsci, dedicato a *La riforma dello Stato*. Dal dibattito sarebbe scaturito un quadro quanto mai critico sul "rendimento" del bicameralismo («le lentezze, le duplicazioni inutili di lavoro, gli elementi di disorganicità nell'azione delle due Camere»⁶⁹),

⁶⁸ In questo senso, fra gli altri, P. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in AA.Vv., *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, Milano, 1969, pp. 75 ss.; M. BON VALSASSINA, *Di una possibile riforma del Senato*, cit., pp. 69 ss.; S. BRUNI ROCCIA, *Rappresentanza e istituzioni parlamentari nella crisi dello Stato contemporaneo*, in AA.Vv., *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, cit., pp. 53 ss.; C. MORTATI, *Senato "corporativo"*, in *Gli Stati*, n. 10/1973, p. 20.

⁶⁹ P. INGRAO, *Conclusioni*, in AA.Vv., *La riforma dello Stato. Atti del convegno*

sebbene diversamente declinato con accenti prudenti⁷⁰, con sospetta ritrosia⁷¹, ma anche con espliciti intenti riformatori⁷².

Ciò che è certo è che nel corso degli anni Settanta la questione monocamerale era nuovamente tornata ad affiorare nel dibattito politico per iniziativa del partito comunista⁷³, per poi divenire (nei primi anni Ottanta) uno dei principali punti del suo “programma”⁷⁴. A confermarlo sarebbe stato Enrico Berlinguer che, aprendo il XVI Congresso (1983), non avrebbe esitato a schierare tutto il partito a sostegno di «proposte più decisamente innovative come quella del superamento del bicameralismo»⁷⁵.

promosso dall'Istituto Gramsci (Roma, 16-18 gennaio 1968), a cura dell'Istituto Gramsci, Roma, 1968, p. 552.

⁷⁰ In particolare, F. COLONNA, *Problemi del Parlamento*, in AA.Vv., *La riforma dello Stato*, cit., p. 120, che con disquisire “prudente” non esitava a concludere: «riteniamo (...) che oggi, non essendo ancora attuata la Costituzione nel suo più concreto e reale contenuto di democrazia decentrata (...) porre il problema della soppressione della seconda Camera non sia attuale».

⁷¹ Così P. UNGARI, *Intervento*, in AA.Vv., *La riforma dello Stato*, cit., p. 412 che considerava la riemersione del dibattito sul bicameralismo un resa alle spinte più estreme venute emergendo nella società: un vero e proprio cedimento alla «moda intellettuale neogiacobina che si è diffusa in questi ultimi mesi ad opera di gruppi radicalizzanti e che ha avuto una eco anche qui».

⁷² In particolare L. BASSO, *Intervento*, in AA.Vv., *La riforma dello Stato*, cit., p. 481 che assumendo una posizione quanto mai netta a sostegno della soluzione monocamerale concludeva: «sono unicameralista. Io lo ero già alla Costituente, ma lo sono più che mai oggi, ché le esperienze di questi vent'anni mi fa vedere che le due Camere non hanno nessun senso. Allora lo ero per la concezione teorica, perché ero contrario alle due Camere, ma adesso lo sono per esperienza pratica».

⁷³ A sostegno della soluzione monocamerale si sarebbe schierato anche un “padre nobile” della Repubblica come Umberto Terracini. L'ex Presidente dell'Assemblea costituente, nel corso di una lunga intervista, rilasciata nella seconda metà degli anni Settanta, avvertiva tutti i partiti del cd. “arco costituzionale” che il funzionamento del Parlamento rischiava l'impasse. Per provare ad evitarlo non v'era che una soluzione: «abolire una delle Camere» (U. TERRACINI, *Come nacque la Costituzione* (1978), Roma, 1997, p. 47).

⁷⁴ Cfr. *Materiali e proposte per un programma di politica economico-sociale e di governo dell'economia*, a cura del Partito comunista italiano, in *Pol. econ.*, 1981, p. 5. Documento nel quale la questione del monocameralismo veniva per la prima volta – dai tempi della Costituente – apertamente esplicitata con queste parole: «il bicameralismo appare come un ostacolo e come un appesantimento dei lavori parlamentari. La soluzione più razionale è l'unicità dell'assemblea parlamentare».

⁷⁵ E. BERLINGUER, *L'iniziativa e le proposte dei comunisti italiani di fronte ai rischi per l'economia e per lo Stato e alle gravi minacce alla pace in Europa e nel mondo*.

Il conservatorismo costituzionale dei comunisti aveva finalmente ceduto il passo a un revisionismo originale e progressivo. Un «“revisionismo” costituzionale di matrice diversa e con caratteri nuovi», disposto a confrontarsi con la storia del Paese e «a misurarsi sul terreno dell’analisi del funzionamento delle istituzioni, sul piano tecnico e politico»⁷⁶.

Indiscusso promotore di questa svolta era stato Pietro Ingrao che sin dagli anni Sessanta e successivamente in un saggio pubblicato su *Democrazia e diritto*, aveva posto con nettezza «la questione del bicameralismo come punto essenziale che va affrontato e che richiede (...) riforme». Perché – concludeva l’esponente comunista – «così com’è, così come ha funzionato e funziona, il bicameralismo è uno dei punti confusi e contraddittori del sistema costituzionale italiano»⁷⁷.

Fu attorno a queste premesse di carattere costituzionale che, a metà degli anni Ottanta, iniziò a prendere piede nel dibattito istituzionale, il cd. monocameralismo ingraiano. Scriveva nel 1985 l’ex Presidente della Camera:

«mantenendo l’impianto pluralistico della Costituzione si può e si deve andare ad uno snellimento e ad una razionalizzazione del sistema di governo parlamentare. Qui vi è una riforma chiave che è addirittura simbolica: mi riferisco alla soluzione monocamerale. È dinanzi agli occhi di tutti l’assurda ripetitività di dibattiti, di decisioni legislative, di interventi ispettivi; l’esorbitanza del numero di parlamentari (circa mille); i difetti pesanti di coordinamento dei due rami del parlamento; l’arcaicità delle suddivisioni e del numero delle commissioni e, in parallelo, la debolezza delle strutture di servizio»⁷⁸.

Obiettivo prioritario del progetto ingraiano era il rilancio del ruolo politico e costituzionale del Parlamento il cui punto di approdo avrebbe dovuto essere la riforma dei regolamenti parlamentari. E questo voleva dire «aggiornamento e adeguamento delle norme di funzionamento parlamentare»,

Relazione al XVI Congresso (marzo 1983), in O. PUGLIESE (a cura di), *Da Gramsci a Berlinguer*, Vol. V, Venezia, 1985, p. 215.

⁷⁶ G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, cit., p. 13.

⁷⁷ P. INGRAO, *Istituzioni: quale riforma?*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 575.

⁷⁸ P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1985, p. 64.

«creazione di momenti di collegamento fra le commissioni; migliore utilizzazione del sistema dei pareri di determinate commissioni; riqualificazione del lavoro d'aula (...) [e del] ruolo dei *gruppi parlamentari*, visti non come espropriazione del singolo deputato, anzi come strumento per restituire al singolo deputato una possibilità di presenza nelle decisioni, che non sia a livello di qualche legge o leggina isolata, ma a livello del programma politico, della connessione tra l'una e l'altra legge, della direzione politica del paese, della sua unificazione»⁷⁹.

Il monocameralismo rappresentava, in definitiva, agli occhi di Ingrao la pietra d'argine, la base di resistenza necessaria per rilanciare la centralità del Parlamento, soprattutto a fronte dell'acuirsi della crisi istituzionale italiana⁸⁰. Come scrisse Gianni Ferrara: «la centralità del Parlamento diventa[va] la centralità della riforma del Parlamento»⁸¹.

Non avrebbe dovuto però trattarsi di una riforma isolata. Già nella sua originaria versione, il monocameralismo era stato concepito da Ingrao come parte integrante di un ben più ampio e articolato disegno di «modificazioni impegnative» della Costituzione. «Modificazioni» finalizzate – era solito chiarire il dirigente comunista – non a indebolire la Carta del '48, ma, semmai, a «dare forza attuale allo spirito della Costituzione»⁸².

La proposta ingraiana è destinata, in quegli anni, a riscuotere un sorprendente consenso e un'inusuale attenzione anche in ampia parte della cultura giuridica. Se ne sarebbero fatti fautori, fra gli altri, Augusto Barbera⁸³, Stefano Rodotà⁸⁴, Gianni Ferrara.

⁷⁹ P. INGRAO, *Conclusioni*, cit., pp. 369-370.

⁸⁰ Aspetto, questo, sottolineato in particolare da A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.*, 1981, p. 43, che a tale riguardo rileva come, soprattutto a partire dai primi anni Settanta, la questione del «superamento» del bicameralismo perfetto sia stato «sollevato soprattutto da quelle forze e da quegli ambienti che si sono battuti per affermare la centralità del Parlamento e delle assemblee elettive».

⁸¹ G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del Parlamento*, cit., p. 13.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Cfr. A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, cit., pp. 56 e 62, saggio nel quale sarebbero state coerentemente esaminate gran parte delle implicazioni che la riforma monocamerale avrebbe prodotto sulla forma di governo («la camera titolare del potere di indirizzo politico deve essere *una sola*, eletta suffragio diretto») e sulla forma di Stato regionale («il collegamento fra Parlamento e regioni non si può esaurire nella ricerca di un'apposita sede di rappresentanza delle regioni; si può puntare anche su collegamenti che si basino su poteri di intervento delle regioni a *livello procedimentale*»).

⁸⁴ Cfr., in particolare, S. RODOTÀ, *Intervento*, in AA.Vv., *Strategie istituzionali della sinistra. Forme di governo – forme di Stato*, a cura del Crs, Roma, 1990, p. 72.

A metà degli anni Ottanta, a ridosso dell'istituzione della Commissione Bozzi (1984), la soluzione monocamerale sarebbe nuovamente approdata in Parlamento. A redigere la proposta di legge⁸⁵ fu Gianni Ferrara.

Il progetto di riforma oltre a prevedere l'istituzione di un'unica Assemblea politica composta da cinquecento deputati prefigurava un articolato sistema di soluzioni normative e istituti finalizzati a rafforzare il Parlamento e la trama democratica della Repubblica: introduzione del referendum propositivo, allo scopo di «aprire le istituzioni alla partecipazione popolare, alle iniziative delle masse e alla volontà dei cittadini»⁸⁶; leggi organiche da adottare ogni qual volta vi fosse stato bisogno di una «più ben meditata elaborazione, un confronto più approfondito e più serrato, una partecipazione ideativa più ampia, un consenso più vasto di quello della maggioranza semplice»⁸⁷; revisione dell'art. 80 Cost., finalizzata ad arginare la prassi abusiva dei cd. trattati in forma semplificata⁸⁸; costituzionalizzazione della proporzionale⁸⁹, non solo quale corollario necessario del monocameralismo, ma anche in funzione di deterrenza nei confronti delle incipienti ipotesi di riforma del sistema elettorale, protese a introdurre soluzioni di tipo selettivo («penalizzanti "clausole di esclusione"», «premi di maggioranza»...)»⁹⁰.

⁸⁵ IX Legislatura, Camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale, n. 2452 (16 gennaio 1985).

⁸⁶ G. FERRARA, *Parlamento monocamerale, legge organiche e referendum propositivo: le ragioni di una riforma*, in AA.Vv., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura del Crs, Milano, 1985, p. 121.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 117.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 122.

⁸⁹ La soluzione avanzata, in passato, dalla proposta Ferrara-Rodotà (IX Legislatura, Camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale, n. 2452) prevedeva coerentemente la costituzionalizzazione della legge elettorale. E all'art. 6 espressamente recitava: «la legge elettorale si ispira ai principi della rappresentanza proporzionale e ne attua le finalità».

⁹⁰ A. BARBERA, *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA.Vv., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, cit., p. 91.

5. L'avvio della stagione del revisionismo regressivo e la rimozione della questione monocamerale

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta il dibattito sulla riforma del bicameralismo è destinato improvvisamente a impantanarsi.

La commissione Bozzi, a pochi mesi dalla sua istituzione, si avviava inesorabilmente al fallimento⁹¹, non solo perchè sprovvista di poteri referenti nei confronti dell'assemblea, ma soprattutto perché incapace di produrre progetti di riforma in grado di ammodernare il sistema. A cominciare dal monocameralismo.

Avrebbe scritto Pietro Ingrao:

«può apparire, in fondo, singolare che quei gruppi politici i quali fanno imputazione al Parlamento di prolissità e di 'lentocrazia', non solo abbiano scartato la via limpida e ragionevole del monocameralismo e della riduzione del numero dei parlamentari, ma siano approdati ad una proposta di bicameralismo confuso, che rischia di aumentare aspramente il contenzioso fra i due rami del Parlamento, e quindi produrre nuovi tipi di ritardo»⁹².

Ma le ragioni dell'oblio della soluzione monocamerale furono soprattutto altre. E sarebbe miope ricondurle tutte al fallimento della Commissione Bozzi.

Nel corso degli anni Ottanta la questione costituzionale si apprestava a subire una torsione risolutiva. E non solo in Italia. La «avanzata dell'offensiva neoconservatrice»⁹³ aveva repentinamente iniziato a

⁹¹ La Commissione Bozzi (istituita nell'ottobre del 1983 e i cui risultati dei lavori non verranno mai discussi dalle Camere) pur auspicando una riforma in grado di «evitare ritardi e inutili appesantimenti e duplicazioni delle procedure parlamentari», riteneva tuttavia sconveniente sia accedere alla soluzione monocamerale, sia «trasformare il Senato in una vera e propria "Camera delle regioni", eletta in secondo grado dai Consigli regionali [...] per mantenere ad entrambe le Camere una diretta derivazione popolare». Sul bicameralismo della Commissione Bozzi si veda, in particolare, P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in *Quad. cost.*, 1984, pp. 269 ss.; G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Dem. dir.*, 1985, pp. 7 ss.; V. ATRIPALDI, F. FICHERA, *Oltre la Commissione Bozzi*, in *Dem. dir.*, 1985, pp. 15 ss.; A. CANTARO, *Le condizioni di una riforma forte*, in *Dem. dir.*, 1985, pp. 21 ss.; P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, cit., p. 56 che rileva «il respiro angusto della commissione Bozzi».

⁹² P. INGRAO, *Crisi e riforma del Parlamento*, cit., pp. 59-60.

⁹³ P. INGRAO, *Essenziali spostamenti di potere* (1986), in ID., *Crisi e riforma del Parlamento*, cit., p. 137.

mutare i vecchi equilibri della politica e delle istituzioni mettendo gravemente «in discussione tutta una concezione della democrazia, come democrazia espansiva e pervasiva»⁹⁴.

A destra e a sinistra era improvvisamente maturata la convinzione che la prospettiva riformatrice da perseguire avrebbe dovuto essere un'altra. E altri avrebbero dovuto essere i suoi obiettivi: la governabilità del sistema, la disarticolazione della rappresentanza politica, l'affermazione del primato dell'esecutivo. A pretenderlo era stata la Trilaterale⁹⁵. Messa in mora la centralità del Parlamento, nel corso del tempo, avrebbero iniziato ad affermarsi altre istanze e altri valori. *In primis*: il principio d'autorità, il decisionismo, l'etica del capo enfaticamente sfoggiata, da taluni giuristi, come la panacea di tutti i mali, la sola «credibile strategia intesa a recuperare la governabilità del Paese»⁹⁶.

In Italia a interpretare compiutamente queste istanze sarebbe stato il presidenzialismo craxiano. Di qui il delinarsi di un'offensiva senza precedenti, finalizzata a decretare la fine della centralità del Parlamento e a porre le condizioni essenziali per una complessiva riscrittura della Carta del '48, ritenuta oramai «non più adatta alle esigenze della nostra moderna dinamica società»⁹⁷.

In questo quadro – com'era inevitabile – anche la questione del monocameralismo era destinata a subire un sostanziale processo di rimozione dal dibattito politico. Derubricato il tema della riforma della rappresentanza, il fine recondito perseguito dal nuovo revisionismo costituzionale sarebbe divenuto uno soltanto: la blindatura della governabilità del sistema. E in questa prospettiva andrebbero letti e, coerentemente, interpretati tutti i ripetuti e incessanti tentativi di revisione del bicameralismo italiano avanzati nel corso degli anni Novanta (dalla Commissione bicamerale Iotti-De Mita⁹⁸ alla commissione

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Sul punto, da ultimo, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, p. 151 che fa discendere dal Rapporto della Commissione Trilaterale del 1975 la travolgente emersione di una «prospettiva politica di consolidamento delle istituzioni e dell'autorità mediante la sterilizzazione degli antagonismi e la autonomizzazione delle ragioni del potere da quelle della società, il tutto in nome di un supposto bene supremo: la necessaria "governabilità"».

⁹⁶ G. AMATO, *La riforma delle istituzioni centrali: la forma di governo e il sistema elettorale* (1979), in ID., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, p. 194.

⁹⁷ B. CRAXI, *Relazione alla conferenza programmatica di Rimini* (1990), ora in ID., *Scritti e discorsi*, Roma, 1991, p. 55.

⁹⁸ La commissione bicamerale – istituita con la l. cost. 6 agosto 1993, n. 1 – non

D'Alema)⁹⁹ e negli anni Duemila (dalla riforma voluta dalle destre nel 2006¹⁰⁰ al progetto di revisione partorito dal partito democratico nel 2016, entrambi respinti in via referendaria).

modificò né la composizione né le funzioni del Senato, ma ridusse soltanto la durata delle legislature a quattro anni. A tale riguardo va altresì segnalato che il progetto Iotti-De Mita attribuiva al Parlamento in seduta comune anche tutte le competenze relative al rapporto fiduciario, introducendo così una evidente distorsione all'interno del modello paritario di bicameralismo: in quel caso, infatti, solo la Camera dei deputati sarebbe divenuta il «centro del rapporto, in quanto numericamente determinante», mentre il Senato avrebbe potuto «far sentire la sua voce soltanto nel caso in cui alla Camera non vi fosse una netta maggioranza» (S. TROILO, *La ricerca della governabilità. La forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, 1996, p. 69).

⁹⁹ I lavori della Seconda commissione bicamerale si svolgono tra il 1995 e il 1997 e producono un progetto di riforma costituzionale esteso a tutta la seconda parte della Costituzione. Per quel che riguarda la composizione del Parlamento il numero dei senatori elettivi viene ridotto a duecento e l'art. 88 attribuisce al Senato «l'elezione dei cinque giudici della Corte Costituzionale, dei componenti di nomina parlamentare dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa, nonché ogni elezione o nomina attribuita al Parlamento». Viene, altresì, anche prevista una sessione speciale (convocata per l'esame di disegni di legge relativi a materie specifiche, indicate nell'art. 89). In tal caso il Senato «è integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei relativi senatori». L'art. 90 del progetto in questione, pur attribuendo la funzione legislativa ad entrambe le Camere stabilisce che soltanto per alcune materie le leggi debbono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento: *organi costituzionali e di rilievo costituzionale, elezioni nazionali ed europee, diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona, norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari (...)* (Progetto di legge costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali comunicato alle Camere il 4 novembre 1997). Sulla Commissione bicamerale D'Alema, si veda, fra gli altri, C. DE FIORES, *Il federalismo della bicamerale. Bilancio e prospettive*, in A. CASSANO, C. DE FIORES, L. MARIUCCI e G. SILVESTRI, *Ripensare il federalismo. Quali riforme dopo la Bicamerale*, Roma, 1999, pp. 73 ss.; S. GRASSI, *Riforma costituzionale e forma di stato*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del convegno, Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, 1999, pp. 143 ss.; V. BALDINI, *La riforma del bicameralismo*, in AA.VV., *La riforma della costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli, 2000, pp. 21 ss.

¹⁰⁰ Il testo del disegno di legge approvato dalle due Camere (pubblicata in *Gazz. Uff.*, 18 novembre 2005, n. 269) e successivamente respinto nel referendum costituzionale del giugno 2006 delineava un'ampia (e dirompente) riforma della seconda parte della Costituzione. Il Senato (denominato Senato federale) avrebbe rappresentato le autonomie territoriali e sarebbe stato composto da 252 membri «eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale» (art. 57). A questi occorre aggiungere circa 42 rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali senza diritto di voto. La riforma prevedeva tre distinti procedimenti, a seconda della

In questa sede, un peculiare approfondimento merita il disegno di revisione costituzionale del 2016¹⁰¹. Per una ragione, innanzitutto: il tentativo di riforma Renzi venne, in quella circostanza, ostentato da ambienti politici e culturali, (più o meno) vicini alle forze di governo, come l'agognato momento di realizzazione del monocameralismo (di matrice ingraiana)¹⁰².

materia, che si possono così distinguere: a) un procedimento con prevalenza della Camera (art. 70, 1° comma; art. 80; art. 81); b) un procedimento con prevalenza del Senato (art. 70, 2° comma); c) un procedimento paritario (art. 70, 3° comma). La funzione legislativa avrebbe dovuto essere esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame di determinati disegni di legge definiti *bicamerali* (fra questi: determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio della Repubblica; legislazione elettorale; federalismo fiscale; potere sostitutivo statale; sistema di elezione di Camera e Senato; istituzione commissione di inchiesta). Sul progetto di Senato federale si rinvia alle considerazioni critiche di U. ALLEGRETTI, *Un Senato federale?*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 818; V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello Bundesrat*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 611 ss.; A. VALASTRO, *Il Senato federale*, in M. OLIVIERO, F. RUSSO (a cura di), *Scelgo la Costituzione. No alla controriforma*, Roma, 2006, pp. 53 ss.

¹⁰¹ Il cd. "disegno Renzi" prevedeva la riduzione del numero dei senatori a cento. Novantacinque senatori avrebbero rappresentato gli enti territoriali (non più la Nazione) e sarebbero stati designati dai Consigli regionali e dai Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano (74 tra i membri dei consigli regionali e 21 tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori: un sindaco per ogni territorio). La durata del mandato dei senatori sarebbe coincisa con quella dei Consigli regionali. I senatori sarebbero decaduti se fosse cessata la loro carica elettiva regionale o locale. Il Senato avrebbe pertanto operato alla stregua di un organo a rinnovo parziale e continuo, non soggetto a scioglimento. Anche il procedimento legislativo era stato ampiamente riformato, introducendo al posto dell'attuale esercizio collettivo e paritario dell'azione legislativa da parte delle due Camere ben sette diversi procedimenti variamente differenziati. Cfr., fra i tanti, R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forumcostituzionale.it*; L. FERRAJOLI, *Dal bicameralismo perfetto al monocameralismo imperfetto*, in *Dem. dir.*, 2016, pp. 15 ss.; V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004; A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016; C. DE FIORES, *Riforme costituzionali e bicameralismo*, in *Dem. dir.*, 2014, pp. 39 ss.; G. AZZARITI, *Quale riforma del Senato? I problemi del riformatore consapevole*, in *Dem. dir.*, 2016, pp. 169 ss.

¹⁰² Per una sintetica ricostruzione di questa controversa vicenda e delle polemiche da essa innescate si veda, in particolare, l'editoriale del CRS, *Il parlamento di Ingrao e le scandalose strumentalizzazioni propagandistiche*, in *centroriformastato.it*. Per la tesi della continuità tra il monocameralismo ingraiano e la riforma Renzi si rinvia, invece, a P. PAPI, *Quando Berlinguer voleva abolire il Senato*, in *Panorama*, 13 aprile 2016; G. MORRA, *Per rappresentare il popolo, una sola Camera è sufficiente. Berlinguer in un articolo del 1981 su l'Unità propose l'abolizione del Senato*, in *ItaliaOggi*, 25 settembre 2015; P. SODDU, *La via italiana alla democrazia: Storia della Repubblica 1946-2013*,

In realtà tra la soluzione avanzata, nel corso degli anni Ottanta, dai giuristi vicini al Centro per la riforma dello Stato e il progetto Renzi-Boschi del 2016 c'era una «differenza abissale»¹⁰³, bene evidenziata da taluni studiosi che, a tale riguardo, non avrebbero esitato a parlare di «depistaggio cognitivo»¹⁰⁴, se non addirittura di «sonora manipolazione»¹⁰⁵.

E ciò per almeno tre ragioni: a) la proposta Renzi non prevedeva una soluzione di tipo monocamerale, ma bicamerale: il Senato avrebbe continuato ad esistere sebbene con una composizione diversa e con funzioni quanto mai indefinite e caotiche. Il progetto Ingraiano, fatto proprio dalla proposta Ferrara-Rodotà, puntava invece a «trasformare la conformazione organica dell'istituzione parlamentare, sostituendo al vigente bicameralismo paritario il monocameralismo puro»¹⁰⁶; b) la proposta Renzi operava all'interno di una cornice maggioritaria, il progetto Ingrao assumeva, invece, quale connotato indefettibile del monocameralismo, la proporzionale; c) il monocameralismo di Ingrao aveva quale corollario una serie di istituti immaginati a sostegno della forma di governo parlamentare (dalla proporzionale alla riforma dell'art. 80), il progetto Renzi, varato in combinato disposto con la legge elettorale (L. n. 52/2015), sanciva, invece, le condizioni per un effettivo superamento della democrazia parlamentare, da realizzarsi

Roma-Bari, 2017, p. 211, che vede nella soluzione monocamerale avanzata dal Pci negli anni Ottanta la «base (...) della riforma costituzionale del 2016»; E. MACALUSO, *Fine del bicameralismo e democrazia* (13 ottobre 2015), in Id., *La politica che non c'è*, Roma, 2017, p. 21 che ripercorre le tappe storiche del dibattito comunista sul monocameralismo (dalla Costituente al riformismo Ingraiano degli anni Ottanta) evidenziando le connessioni con i caratteri di fondo del progetto Boschi-Renzi.

¹⁰³ G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it*, 8 aprile 2014, che scriveva; «vale la pena allora di spiegare qual è la differenza abissale: in un sistema democratico il monocameralismo pretende la rinuncia ad ogni distorsione della rappresentanza (un sistema elettorale proporzionale). Altro che «la sera delle elezioni si conosce chi governa per i successivi cinque anni», sarebbe il ritorno alla centralità dell'Assemblea dei rappresentanti. Un vero cambio di rotta. Chi è disposto a seguire questa via «rivoluzionaria»?».

¹⁰⁴ C. GALLI, *Democrazia senza popolo. Cronache dal Parlamento sulla crisi della politica italiana*, Milano, 2017, p. 130.

¹⁰⁵ N. URBINATI, *Non c'è il Pci all'origine di questa revisione del bicameralismo*, in *Libertàgiustizia*, 25 maggio 2016.

¹⁰⁶ IX Legislatura, Camera dei deputati, *Relazione illustrativa della proposta di legge costituzionale*, n. 2452 (16 gennaio 1985).

attraverso la commutazione della «elezione dei membri del Parlamento in elezione diretta del Capo del Governo»¹⁰⁷.

La disarticolazione del sistema della rappresentanza, alimentata dalla cultura del maggioritario e dalla progressiva sterilizzazione del voto¹⁰⁸, è oggi alla base dell'attuale crisi del sistema democratico. Gli effetti li conosciamo: verticalizzazione del consenso; personalizzazione della politica; progressivo deperimento di tutte le assemblee rappresentative (dal Parlamento ai Consigli comunali); esasperazione dei rigurgiti partitocratici, ma senza più partiti. E questo perché, dissoltisi i grandi partiti di massa, anche la mediazione politica si è arenata: «i politici occasionali» hanno – weberianamente – preso il posto dei «politici di professione». E «chi vive “di” politica» ha rimpiazzato «chi vive “per” la politica»¹⁰⁹. A tal punto che finanche i parlamentari eletti sono, via via, divenuti nel corso di questi anni, parte integrante di un ceto politico sempre più chiuso e autoreferenziale. Un ceto sprovvisto di autorevolezza e di legittimazione politica (diretta).

Di qui l'esigenza di rompere la paralisi istituzionale di questi anni e provare a colmare il vuoto patologico determinatosi tra cittadini e istituzioni, tra masse e potere: una patologia invasiva che è l'esito non di eventi fatali, ma di precise scelte politiche. Scelte sistematicamente assunte e sperimentate, in questi anni, al fine di indurre un crescente numero di donne e di uomini al disinteresse e all'apatia politica¹¹⁰, resa possibile dalla progressiva sterilizzazione dei canali democratici, dal-

¹⁰⁷ G. FERRARA, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione giustizia*, 2016, p. 40.

¹⁰⁸ Tendenze già lucidamente segnalate, circa vent'anni or sono, da D. FRUNCILLO, *Urna del silenzio. L'astensionismo elettorale in Italia*, Roma, 2004.

¹⁰⁹ Sulla distinzione tra «politici occasionali» e «politici di professione»; e tra politici che «vivono “di” politica» e politici che «vivono “per” la politica» si rinvia al noto saggio di M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in Id., *Scritti politici*, Roma, 1998, pp. 184 ss.

¹¹⁰ Obiettivo, questo, apertamente esplicitato dalla Commissione Trilaterale, dal cui rapporto apprendiamo che «il funzionamento efficace d'un sistema politico democratico include, in genere, una certa dose di apatia e disimpegno da parte di certi individui e gruppi. In passato, ogni società democratica ha avuto una popolazione marginale, di dimensioni più o meno grandi, che non ha partecipato attivamente alla politica. In sé, questa marginalità da parte di alcuni gruppi è intrinsecamente antidemocratica, ma ha anche costituito uno dei fattori che hanno consentito alla democrazia di funzionare efficacemente» (M.J. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, 1977, p. 109).

lo svuotamento delle forme della partecipazione, dalla progettazione di riforme finalizzate esclusivamente a rafforzare gli esecutivi e i loro capi.

È questo l'ordine ideologico che è necessario oggi rovesciare, assumendo un diverso e contrapposto angolo prospettico. E, pertanto, opponendo al dogma della governabilità il primato della rappresentanza, all'etica del capo le istanze di partecipazione, al sistema maggioritario lo spazio intangibile delle minoranze.

Se il sistema della rappresentanza si è incagliato, la soluzione non può insomma essere rafforzare il potere degli esecutivi o eleggerne il capo. Per fronteggiare efficacemente la crisi della rappresentanza vi è un solo modo: agire sulla rappresentanza. E questo vuol dire non solo superare ogni preconcetta ostilità nei confronti della concezione proporzionalista della rappresentanza, ma anche restituire ad essa l'auto-revolezza che le spetta, ridefinendo le forme e i luoghi della sua azione. Fino a concentrare la sua forza in un'unica sede.

Di qui la rinnovata attualità del monocameralismo e il bisogno costituzionale, già in passato rivendicato in Italia, di istituire «un'unica assemblea legislativa, come possibile riforma istituzionale che aiuti a dare unità e forza al massimo organo in cui si esprime la sovranità popolare e consenta un contatto più efficace con le masse»¹¹¹.

E questo non solo perché il bisogno di monocameralismo è divenuto, in questi anni, più pressante. Ma anche perché i risalenti e stantii intralci opposti in passato a questa soluzione sono divenuti nel corso del tempo sempre più deboli e obsoleti. Di qui l'interessante delinarsi di nuove e originali tendenze sistemiche – che sebbene «occulte»¹¹² – sono già oggi in campo e spingono in questa direzione.

6. Il crescente *appeal* nel mondo del monocameralismo e il nodo delle Camere territoriali

In questi anni il numero dei Parlamenti monocamerale è significa-

¹¹¹ P. INGRAO, *Una diagnosi sulla crisi delle istituzioni*, in ID., *Masse e potere*, Roma, 1977, p. 277.

¹¹² L'espressione è di A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena, 2020, 21, per il quale «l'evoluzione ad un "monocameralismo temperato" segna (...) ormai lo sviluppo dei più moderni sistemi costituzionali, com'è nella logica dell'unitarietà della rappresentanza in una sola assemblea».

tivamente cresciuto. Attualmente nel contesto internazionale solo un terzo dei Parlamenti ha una struttura bicamerale¹¹³. E anche l'Unione Europea continua ad essere composta da Stati dotati per oltre la metà di Parlamenti di tipo unicamerale (quattordici su ventisette): Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia, Svezia, Ungheria.

Ciò che è stata definita la «crisi del bicameralismo»¹¹⁴ è un fenomeno quanto mai ampio e risalente alla seconda metà del secolo scorso quando – come si è già anticipato¹¹⁵ – un numero significativo di Paesi decisero di optare per il monocameralismo: Nuova Zelanda (1950); Danimarca (1953); Svezia (1970), Portogallo (1976). La soluzione monocamerale sarebbe stata successivamente fatta propria anche da Serbia (1990), Perù (1995), Venezuela (1999), Croazia (2001)¹¹⁶. E lungo questo crinale si sarebbe posto anche lo *Storting*: il Parlamento norvegese che nel 2009 ha finalmente deciso di abbandonare il suo discusso assetto bicamerale «ibrido»¹¹⁷ (o «a una Camera e mezzo»¹¹⁸) per iniziare ad operare a tutti gli effetti alla stregua di un organo monocamerale.

E, sostanzialmente, *ibrido* è anche il modello attualmente vigente nella madrepatria del bicameralismo: il Regno Unito. Stato nel quale, a seguito di incisivi processi di riforma del Parlamento¹¹⁹, l'*House of*

¹¹³ È quanto si apprende dall'indagine condotta da G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997, i cui dati andrebbero sì aggiornati ... ma per eccesso.

¹¹⁴ M. VOLPI, *Gli organi costituzionali: Parlamento, Governo, Capo dello Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO e M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995, p. 417.

¹¹⁵ V. *supra* §. 3.

¹¹⁶ Ma l'adesione al monocameralismo è destinata ad assumere effetti debordanti soprattutto nell'Europa dell'est, all'indomani del crollo del muro di Berlino. Opteranno per la soluzione monocamerale: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Slovacchia, Ungheria, Ucraina. Sul punto, fra i tanti, G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; C. FILIPPINI, *Le seconde camere nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere: un'analisi comparativa*, Padova, 2008, pp. 177 ss.

¹¹⁷ A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 103.

¹¹⁸ A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 83.

¹¹⁹ Ci si riferisce, in particolare, al *Parliament Act* del 1911 che ha estinto il potere di veto della Camera alta e sottratto ad essa ogni competenza in materia finanziaria e al *Parliament Act* del 1949 che nel delimitare le funzioni della Camera dei Lords ha significativamente delimitato anche il *power to delay*. Sul punto si rinvia, fra i tanti, a C. JONES, D.L. JONES, *Peers, Politics and Power. The House of Lords (1603–1911)*, London, 1986, pp. 519 ss.; F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, cit., pp. 246 ss.

Lords ha via via smarrito, nel corso del tempo, ogni potere di indirizzamento, per assumere un ruolo politico sempre più debole e «marginale»¹²⁰. Una condizione oramai atavica e destinata a protrarsi fino ai nostri giorni. A tal punto che oggi sono nuovamente in campo ipotesi di riforma dell'ordinamento britannico che puntano al definitivo superamento della Camera alta¹²¹. Ma non solo dell'*House of Lords* si tratta: «il problema delle riforme della seconda Camera – è stato coerentemente evidenziato – non riguarda solo la Gran Bretagna, ma si estende anche ad altri Paesi dove da tempo è messa in discussione l'efficacia della formula bicamerale»¹²².

D'altra parte, sul piano storico – come si è già detto – la soluzione bicamerale pare avere fino a oggi efficacemente funzionato (seppure con rendimenti diversi a seconda dei contesti storici e costituzionali) solo in presenza di un ordinamento federale o, comunque, in Stati composti.

E non v'è dubbio che, anche in Italia, l'assenza di una Camera territoriale abbia in questi anni costituito il *vulnus* più evidente della già informale revisione costituzionale del 2001. Ma invocare l'introduzione del Senato territoriale oggi non basta più per veder risolto, quasi d'incanto, ogni problema sul piano dei rapporti tra Stato e territori.

Le questioni che l'istituzione di un Senato territoriale pone, soprattutto al cospetto di un assetto carente e contraddittorio qual è quello disegnato dal titolo V, sono innumerevoli e non di facile soluzione: a) cosa si intende per Senato territoriale? Un Senato delle Regioni, un Senato delle autonomie locali oppure misto?; b) chi provvede alla sua composizione? Direttamente i cittadini attraverso l'elezione oppure, in via mediata, gli enti territoriali? E in questo caso sarebbe preferibile il modello tedesco (la rappresentanza dei governi) o piuttosto il modello austriaco (la “rappresentanza delle rappresentanze”)?; c) La

¹²⁰ G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997, p. 207.

¹²¹ Cfr. N. DEGLI INNOCENTI, *Rivoluzione Labour in vista: abolire la Camera dei Lord*, in *Il Sole24ore*, 5 dicembre 2022. Va tuttavia tenuto in debita considerazione che non si tratta di sortite solo recenti e che anzi «la riforma della Camera dei Lords è un oggetto ricorrente nella polemica politica britannica (...) soprattutto da parte laburista» (A COCCIA, *Gran Bretagna*, in Servizio studi del Senato (a cura del), *Le camere alte*, Roma, 1997, p. 110).

¹²² G. CARVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 223.

ripartizione dei seggi fra le singole Regioni come deve avvenire? Ogni Regione, indipendentemente dalla densità della popolazione e dalle sue dimensioni, dovrà disporre in Senato degli stessi seggi di qualunque altra Regione (*rappresentanza paritaria*)? O sarebbe invece preferibile accedere ad una soluzione diversa in grado di vincolare proporzionalmente il numero dei seggi al numero degli abitanti di ogni singola Regione (*rappresentanza scalare*)?

Nodi quanto mai intricati e rimasti fino a oggi irrisolti, come dimostrano i ripetuti fallimenti registratisi, in questi anni, su questo terreno¹²³.

Di qui l'affannosa ricerca, da parte delle forze politiche, di altre soluzioni alternative. In questa prospettiva un gradimento crescente pare oggi riscuotere l'ipotesi di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze¹²⁴. Si tratta – com'è evidente – di una soluzione di mero

¹²³ In questo senso P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Rivista AIC*, ottobre 2013, p. 2 che pongono in evidenza come «l'instaurazione di un bicameralismo asimmetrico sembra foriero di complicazioni procedurali ben più significative di quelle attuali».

¹²⁴ Ipotesi, questa, già al vaglio, nel corso della XVIII legislatura, della Commissione per gli Affari costituzionali del Senato chiamata a pronunciarsi sul disegno di legge costituzionale recante *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione* (A.S. 1825), di iniziativa dei senatori Parrini e Pinotti. Il disegno di legge si proponeva di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze (la Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le Città e le Autonomie locali) per «realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo» (art. 1). E nella stessa direzione parrebbero oggi orientati anche i partiti di maggioranza che sostengono il Governo Meloni e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Ad averlo rivelato è stato lo stesso Presidente della Conferenza Massimiliano Fedriga nel corso della cerimonia "Italia delle Regioni" svoltasi alla Villa Reale di Monza il 5 dicembre 2022: «La costituzionalizzazione delle Conferenze ormai non è più differibile. Per questo ci impegneremo ad adottare ogni utile iniziativa per far rientrare nel solco costituzionale la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, per una più chiara ed efficiente definizione delle modalità di collaborazione nella definizione delle politiche pubbliche che richiedono sempre più compartecipazione». Soluzione, questa, in passato sostenuta, in particolare, da R. BIN, *La revisione del titolo V: un disegno senza forma*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 343; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006. Nei confronti di tale soluzione si vedano però anche le perplessità e le critiche di G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 19 ss.; G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzio-*

ripiego alla mancata istituzione del Senato territoriale e per di più impregnata di rischi e contraddizioni, anche sul piano applicativo.

In questa sede ci limitiamo a indicarne innanzitutto due: a) il pluralismo *territoriale* non può essere compreso all'interno di un asfittico sistema di relazione tra esecutivi territoriali e nazionale; b) le Conferenze costituiscono, a tutt'oggi, un braccio del governo centrale, in quanto: incardinate presso la Presidenza del Consiglio, presiedute dal Presidente del Consiglio (salvo delega) e convocate dal Presidente del Consiglio (art. 12, L. n. 400/1988; art. 8 d.lgs. n. 281/1997).

Scartata anche quest'ipotesi, si tratta allora di sperimentare altri percorsi e ricercare altre soluzioni, diffidando però dei parametri di efficienza incessantemente ostentati, in questi anni, dall'ingegneria costituzionale comparata. E la ragione è evidente: l'organizzazione della rappresentanza, la costruzione degli assetti parlamentari, la definizione dell'alternativa monocameralismo-bicameralismo devono essere calibrate sulle «istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alla tradizione e alla caratterizzazione attuale o storica della società»¹²⁵. La struttura del Parlamento è parte integrante del volto di una Costituzione e «non è indifferente, dunque, al regime politico o alla forma di governo, né alle condizioni di libertà in cui trovasi la singola società»¹²⁶.

Con ciò non si intende di certo svalutare la rilevanza costituzionale della questione territoriale: «il problema del rapporto Regione-Stato» – rilevava Gianni Ferrara – è un problema *reale* e pressante, ma ciò non esclude che «si possano consentire rapporti più intensi e presenze più efficaci delle Regioni all'interno di un sistema monocamerale [senza] che per questo sia necessario arrivare alla doppia Camera (...) È possibilissimo anche con un sistema monocamerale, soprattutto con questo»¹²⁷.

Le soluzioni che possono essere agevolmente esperite su questo terreno sono molte. A cominciare dall'attuazione dell'art. 11 della L.

nale del 25-26 giugno: le prospettive del titolo V, in *Dir. pubbl.*, 2006, pp. 602 ss; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. dir.*, 2007, pp. 527 ss.

¹²⁵ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1987, p. 449.

¹²⁶ *Ibidem*. Sul punto anche M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1971, p. 590.

¹²⁷ G. FERRARA, *Intervento*, in A.I.S.P.S. (a cura della), *Le riforme istituzionali*, Padova, 1985, p. 290.

cost. n. 3/2001 che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con «rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali» su tutti i progetti di legge «riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117» (le materie a legislazione concorrente) e quelle di cui all'articolo 119 della Costituzione (concernente l'autonomia finanziaria)¹²⁸. Una soluzione *provvisoria* («sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione») che potrebbe però costituire la base di sperimentazione di altre e più estese forme di raccordo tra Parlamento e governi territoriali, anche (e anzi soprattutto) in presenza di ordinamenti di tipo monocamerale.

Così come, negli scorsi anni, particolarmente nutrito è stato anche il confronto dottrinale sulle forme e le condizioni per la costruzione in Italia di un assetto ordinamentale affine a quello tedesco. Un ordinamento nel quale il *Bundesrat*, pur svolgendo una funzione di tipo federativo, si trova ad agire e ad operare esclusivamente quale organo di incardinamento degli esecutivi dei *Länder* nel processo decisionale federale (in ambito legislativo ed amministrativo)¹²⁹. Ragione per la quale – come è stato coerentemente evidenziato in dottrina e in giurisprudenza – il *Bundesrat* non può essere considerato una seconda Camera¹³⁰.

¹²⁸ Sul punto, fra i tanti, si rinvia al contributo di R. BIFULCO, *Una piccola grande riforma: l'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in AA.VV., *Autonomie territoriali, riforma il bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, pp. 217 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020, pp. 182 ss.

¹²⁹ L'esperienza tedesca è stata al centro del confronto dottrinale anche prima della revisione del titolo V. Fra i tanti U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 425 ss.; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive del bicameralismo italiano*, Milano, 1995; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 277 ss.; F. PALERMO, J. WÖLK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma: riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1097 ss.

¹³⁰ J. WOELK, *La forma segue la funzione: il Consiglio federale tedesco (Bundesrat)*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Vol. VI, Pisa, 2014, p. 157. Negano, fra gli altri, «l'assimilazione di quest'ultimo a una vera e propria Camera parlamentare» anche V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco: l'esperienza del Vermittungsausschuss*, Napoli, 2001, p. 11; F. SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen, 1982, pp. 65 ss.; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo*

Ma ammettere la natura sostanzialmente monocamerale dell'assetto parlamentare tedesco non vuol dire che debba essere necessariamente questa la soluzione da perseguire. Essa andrebbe anzi assunta e ponderata con estrema cautela. Per una ragione innanzitutto: l'eventuale "importazione" del modello tedesco¹³¹ – semmai fosse possibile all'interno di un contesto politico e culturale alquanto diverso qual è quello italiano – rischierebbe di rafforzare non la funzione politica della rappresentanza, ma semmai quella degli esecutivi e dei presidenti delle Giunte, introducendo nuovi e insidiosi elementi di verticalizzazione della decisione politica anche all'interno della rappresentanza territoriale del Senato. E questo perché i membri del *Bundesrat* rappresentano gli esecutivi dei *Länder*, «sono vincolati da un mandato imperativo e assoggettati alle istruzioni dei loro Governi e ciascuna delegazione deve esprimere un voto unitario»¹³².

Più convincente, su questo terreno, parrebbe invece la cd. *opzione mista* (tra il modello tedesco e quello austriaco)¹³³. E, ancor di più, la soluzione, di matrice ingraiana, avente quale obiettivo quello di istituire una «rete delle assemblee politiche», finalizzata ad assicurare un coerente «collegamento fra il Parlamento nazionale e la trama delle assemblee elettive locali»¹³⁴. E quindi tra i singoli Consigli regionali, tra Consigli e Parlamento, «tra istituti e masse, tra assemblee e popolo»¹³⁵.

in Italia, cit., pp. 527 ss. La natura non camerale del Bundesrat è stata espressamente ribadita anche dal Tribunale costituzionale federale tedesco (*BVerfGE* 37, 363 (383) (25.6.1974). Sul punto si rinvia, in particolare, a L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989, pp. 39-45.; H. KLEIN, *Il Bundesrat nella Repubblica federale di Germania: la «seconda camera»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1984, pp. 3 ss.

¹³¹ Ipotesi, questa, avallata, fra gli altri, anche R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo della Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, p. 224 per il quale è necessario affinché «le Camere alte possono veramente rappresentare gli Stati membri, che si instauri una simbiosi tra i membri di tali assemblee e le autorità regionali».

¹³² J. WOELK, *La forma segue la funzione*, cit., p. 165. Per un'esauritiva ricostruzione degli aspetti strutturali del Bundesrat si rinvia a B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale*, Milano, 1990, pp. 29 ss.

¹³³ Per più approfondite ricostruzioni su questo punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, cit., pp. 546 ss.

¹³⁴ P. INGRAO, *Volevo la luna*, Torino, 2006, p. 363.

¹³⁵ P. INGRAO, *Una diagnosi sulla crisi delle istituzioni*, cit., p. 275.

7. L'alibi garantista del bicameralismo

Come si è già accennato il “bicameralismo autoritario” del ventennio fascista (imperniato sulla convivenza di due Camere entrambe sprovviste di legittimazione democratica) ha profondamente condizionato lo svolgimento dei lavori della Costituente, inducendo le forze moderate a respingere, con toni netti, la soluzione monocamerale e a optare, in ultima istanza, per un *bicameralismo di garanzia*¹³⁶ (o, come da altri definito, un bicameralismo «processuale»¹³⁷), le cui “virtù” (omogeneità delle funzioni, raffreddamento delle decisioni, maggiore ponderazione dei testi) sono ancora oggi *formalmente* alla base dell’attuale organizzazione del sistema parlamentare italiano.

Un sistema (malamente) forgiato al prioritario fine di scongiurare i rischi che sarebbero potuti derivare da una «pericolosa»¹³⁸ “sovvrarappresentazione della rappresentanza” e dall’instaurazione di una «dittatura dell’unica Camera»¹³⁹: un’assemblea senza contrappesi e – come se non bastasse – eventualmente guidata da una maggioranza comunista¹⁴⁰. Di qui l’incalzante esigenza di mitigare, castrare, «frenare,

¹³⁶ Sul punto, fra i tanti, G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 5; G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi sassaresi*, 1953, pp. 207 ss.; S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione, funzionamento)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. X, Torino, 1995, p. 651. Per una valutazione positiva sugli esiti della Costituente in tema di bicameralismo si rinvia invece al contributo di L. ELIA, *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, 1990, pp. 67 ss.

¹³⁷ Così L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, cit., p. 349.

¹³⁸ Così G. MARANINI, *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963, p. 134 che nell’avalare la soluzione emersa in Costituente riteneva che «il monocameralismo, pericoloso sempre, è tanto più pericoloso nei sistemi politici accentrati, come il nostro, e non vigilati da un solido prestigio e da una assoluta indipendenza della magistratura».

¹³⁹ F. MOHRHOFF, *Parlamento*, in *Noviss. dig. it.*, Vol. XII, Torino, 1965, p. 416.

¹⁴⁰ In sede Costituente, la posizione particolarmente rigida assunta da De Gasperi in materia di bicameralismo e il suo «garantismo eccessivo» nascevano dalla «ossessione del passaggio alla maggioranza del partito comunista». È quanto avrebbe rivelato – molti anni dopo – Giuseppe Dossetti nel corso di un’intervista rilasciata a L. ELIA, P. SCOPPOLA, *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista* (19 novembre 1984), Bologna 2003, p. 63. Ad essersi fatto promotore in Assemblea Costituente di un Senato di garanzia era stato, innanzitutto, Egidio Tosato che – venuta meno definitivamente la prospettiva di una Camera regionale – si adopererà, in quella sede, per assicurare un coerente e “razionale” assetto *garantista* al secondo ramo del Parlamento: «la seconda camera si istituisce per attuare un principio – che è ormai generale in tutti i moderni ordinamenti costituzionali – di equilibrio nella organizzazione dello Stato. Si tratta di dividere gli organi e di creare fra di loro contrappesi al fine che nessun organo abbia

mediante un secondo esame dei provvedimenti, eventuali impazienze legislative della prima Assemblea»¹⁴¹.

Molto è però cambiato in questi anni. E molte di quelle *virtù*, nel corso del tempo, si sono trasformate in *vizi* capaci di innescare gravi lentezze e crescenti stati di fibrillazione all'interno del sistema e, segnatamente, nei rapporti tra le due Camere.

D'altronde è a tutti noto che le lungaggini e le duplicazioni prodotte dal bicameralismo italiano – più che ireniche pratiche di meditazione – hanno costituito, in passato, un terreno fertile per le scorribande di lobbies, gruppi di pressione, manovre clientelari.

Così com'è allo stesso modo altrettanto evidente che molti dei tormenti e delle ansie che hanno condizionato le scelte del passato oggi non hanno più ragione d'essere. O forse non l'hanno mai avuta. E non ci si riferisce solo alla circostanza che il bicameralismo non ha mai operato nella storia italiana alla stregua di una valvola di salvaguardia della democrazia o del sistema costituzionale. Ma piuttosto a talune evidenze di carattere sistemico. Evidenze che ci inducono a ritenere che gli argini da opporre alla concentrazione del potere politico non debbano mai essere posti al suo interno, ma vadano semmai rintracciati nel si-

tali poteri da poter promuovere forme più o meno larvate di assolutismo. Come c'è stato un assolutismo monarchico, così si potrebbe avere un assolutismo democratico, se tutti i poteri fossero concentrati in un solo organismo» [Intervento di Egidio Tosato, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica*, cit., VII, p. 1097]. Di qui la tendenza, progressivamente affiorata in ampi settori dell'Assemblea, a considerare il Senato come un vero e proprio contropotere, chiamato a ponderare e a frenare le decisioni della Camera. Se non addirittura come una sorta di "Corte d'appello" legittimata ad arginare «un potere (...) assoluto» dal quale sarebbero potuti discendere «giudizi, leggi irrevocabili e irreparabili» [Intervento di Giovanni Porzio, Atti Seconda Sottocommissione, seduta del 25 settembre 1946, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VII, p. 1103].

¹⁴¹ L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Vol. II, Firenze, 1950, p. 7. La mitezza virtuosa del bicameralismo è stata richiamata anche da G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, Vol. V, Milano, 1959, p. 347 che attribuisce al questo modello di organizzazione del Parlamento un'indiscussa capacità di «affinamento progressivo ed il miglioramento tecnico della legislazione», oltre ad un valido «contributo alla stabilità dell'indirizzo politico generale» e alla «relativa stabilità di governo». Un'ampia ed esaustiva ricostruzione del dibattito svoltosi in Costituente sul bicameralismo è contenuta in A. QUASI, *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, 1979, pp. 349 ss.

stema delle garanzie nel suo complesso. E quindi a monte (definendo modalità di selezione della rappresentanza aventi una spiccata impronta democratica) e a valle rafforzando gli istituti di garanzia: politica (Presidenza della Repubblica), giurisdizionale (Corte costituzionale), procedurale (norme sulla revisione costituzionale).

E questo significa, da una parte, incardinare la composizione della rappresentanza monocamerale sulla proporzionale, conformemente a quanto avviene nella stragrande maggioranza degli ordinamenti unicamerale¹⁴². Dall'altra introdurre un ulteriore irrigidimento delle procedure dell'art. 138 Cost., prevedendo un unico quorum di deliberazione a maggioranza qualificata (due terzi) contestualmente alla possibilità di attivare – *in ogni caso* – il procedimento referendario nelle forme e nei modi già previsti dalla disposizione costituzionale¹⁴³.

Per quanto riguarda la Presidenza della Repubblica ciò che deve essere rinvigorita è, invece, la sua legittimazione di garanzia politica. E ciò significa che anche a fronte di un Parlamento monocamerale eletto con un sistema proporzionale, l'investitura del Capo dello Stato dovrebbe necessariamente avvenire a maggioranza qualificata, abrogando o *rafforzando* di conseguenza l'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 83 Cost. che attualmente stabilisce che «dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta».

Introducendo, in via preferenziale, il quorum dei due terzi, il Costituente intendeva assicurare al Capo dello Stato una legittimazione

¹⁴² Il binomio monocameralismo-proporzionale è attualmente vigente in Grecia, Bulgaria, Lettonia, Israele, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Norvegia, Islanda, Svezia, Lussemburgo, Slovacchia e Albania, Malta (sebbene coniugato con il voto trasferibile). Unica eccezione: il Portogallo, dove l'assetto presidenziale ha in questi anni imposto la convivenza tra un sistema elettorale maggioritario a doppio turno (con elezione diretta del Presidente) e il monocameralismo.

¹⁴³ Diversamente la soluzione avanzata, in passato, dalla proposta Ferrara-Rodotà (IX Legislatura, Camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale, n. 2452) puntava a irrigidire l'art. 138 prevedendo – all'art. 28 – l'introduzione di un quorum di partecipazione. Soluzione che non ci sentiamo di condividere in quanto destinata a incrinare la natura oppositiva del referendum. Natura che ammette che anche «un piccolissimo nucleo di antagonisti» possa, sfruttando il proprio attivismo politico e la propria «totalizzante partecipazione alla consultazione popolare, disertata dalla maggioranza dei cittadini, bloccare una revisione costituzionale» (P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. dig. it.*, Vol. XV, Torino, 1968, p. 785). Sul punto si veda anche C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1556 ss.; A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, pp. 235 ss.

parlamentare particolarmente ampia, sganciata dalla maggioranza politica di governo ed espressione del coinvolgimento diretto delle forze di opposizione. E ciò soprattutto al fine di rafforzare le peculiari funzioni di garanzia che il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere. Condizione, questa, destinata fatalmente a incrinarsi in tutti i casi in cui l'elezione dovesse avvenire a maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio.

La questione – sebbene sia destinata ad assumere tratti emergenziali in contesti elettorali di tipo maggioritario (come è in questi anni avvenuto) – mantiene la sua rilevanza anche a fronte di una legge elettorale di tipo proporzionale e in tutti i contesti nei quali l'elezione presidenziale rischi di diventare appannaggio esclusivo delle forze di governo.

Ciò che andrebbe invece evitato è rafforzare gli attuali poteri del Capo dello Stato (potere di rinvio, di scioglimento, di nomina dei governi). E ciò proprio al fine di evitare l'innesto di elementi di fibrillazione all'interno del sistema e condizioni di conflitto nei rapporti tra organi di garanzia e organi di indirizzo politico.

Per queste stesse ragioni non convince neppure l'ipotesi di rinvio preventivo dei progetti di legge alla Corte costituzionale su iniziativa delle opposizioni parlamentari, quale effetto compensativo indotto dall'adozione di un sistema monocamerale. Si tratta di una soluzione che rischia di trascinare il giudice costituzionale nel gorgo politico, soprattutto in un sistema monocamerale. Sistema nel quale più sentita e pressante dovrebbe, invece, essere l'esigenza di sottrarre il giudice delle leggi e dei conflitti a incombenti rischi di "politicizzazione"¹⁴⁴.

Anche in questo caso la soluzione esperibile deve essere rintracciata a monte e concerne ancora una volta le modalità di composizione dell'Assemblea. Com'è noto, la sovranità popolare si sostanzia, innan-

¹⁴⁴ Sui rischi di degenerazione del giudizio di costituzionalità in una sorta di «prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici» si veda, in particolare, T. RITTERSPACH, *Legge sul tribunale costituzionale della Repubblica federale di Germania*, Firenze, 1982, pp. 57 ss. Ma anche G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON, P. CARETTI e S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, pp. 148 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, p. 246, che rammenta come, già in Costituente, fosse stata rigettata l'idea di ammettere un giudizio di costituzionalità inteso quale «sede di diretta garanzia della posizione delle forze politiche nel sistema (...) [per] assicurare la protezione delle "regole del gioco"» o anche quale «sede di "composizione legale dei conflitti tra maggioranza e opposizione"».

zitutto, nel momento elettorale¹⁴⁵. Proprio per questa ragione esso deve svolgersi nell'«assoluta regolarità»: la «legittimità dei risultati elettorali costituisce l'indispensabile requisito per ogni regime democratico»¹⁴⁶.

Di qui l'esigenza di metter mano alle procedure di “verifica dei poteri” che l'art. 66 Cost. attribuisce esclusivamente al Parlamento. Si tratta di una soluzione normativa controversa, nella quale il Parlamento si è trovato, in questi anni, a svolgere funzioni di natura giurisdizionale (Corte Cost., ord. n. 117/2006 e sent. n. 259/2009), barcamenandosi tra le istanze di «rigorismo giuridico» (di cui le Giunte si sono fatte generalmente interpreti) e il primato della «ragione politica» incarnata dall'Assemblea¹⁴⁷. Questa, frustrando l'operato della Giunta, ha, in molte occasioni, assunto le proprie decisioni sulla base di impulsi di natura politica e facendo leva esclusivamente sui rapporti di forza¹⁴⁸. In questo quadro la soluzione riformatrice più efficace e coerente potrebbe pertanto essere quella di attribuire detta competenza (in via

¹⁴⁵ Così anche il giudice costituzionale che richiama alla coerenza «tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (sent. n. 1/2014).

¹⁴⁶ M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 1412.

¹⁴⁷ A. MANZELLA, *La verifica dei poteri. L'autorizzazione a procedere. L'accusa parlamentare*, in *Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Vol. II, Roma 1968, p. 110 che scrive: «La storia parlamentare ha registrato clamorosi casi di discrasia tra Camera e Giunta, prevalendo nel collegio minore un rigorismo giuridico che può essere invece perduto nella più vasta Assemblea ove questa giudichi che sussista una ragione politica che debba prevalere sui criteri normali dell'interpretazione giuridica. Questa discrasia risulta particolarmente grave ove si controverta non su criteri interpretativi, ma più semplicemente l'Assemblea rifiuti di prendere atto, senza contestarlo nel merito, dell'accertamento di dati di fatto compiuti dalla Giunta delle elezioni con le garanzie sopra ricordate». Sul punto si veda, fra i tanti, P. VIRGA, *Verifica dei poteri*, Palermo, 1949; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Vol. XIV, Milano, 1965, pp. 747 ss.; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 440 ss.; A. IANNUZZI, *Attualità della “verifica” della regolare composizione delle Camere*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2003, p. 70.

¹⁴⁸ E quindi non su ricorso dell'interessato come proposto, in passato, dalla Commissione “D'Alema” (A.C. 3931-A, A.S. 2583-A, XIII legislatura) che a tale riguardo prevedeva: «sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni» (art. 84.2 del progetto). Soluzione, questa, che oltre a rallentare a dismisura le operazioni di

esclusiva ed ordinaria) alla Corte costituzionale, quale garante della regolarità della formazione dell'assemblea monocamerale.

8. Il piano inclinato del monocameralismo

Come in tutti i sistemi a bicameralismo perfetto, anche in Italia, i due rami del Parlamento dispongono di analoghi poteri e analoghe funzioni. Ma ciò che è singolare evidenziare è che nel corso del tempo anche i volti delle due assemblee sono divenuti sempre più simili.

In origine, oltre al differente numero dei membri, alla presenza di una componente non elettiva al Senato (senatori a vita nominati ed ex Presidenti della Repubblica) e alla votazione della componente elettiva su “base regionale” (art. 57.1 Cost.), due erano i principali fattori di diversificazione delle due Camere: a) l’età dell’elettorato attivo e passivo, fissata rispettivamente a diciotto e venticinque anni per la Camera (artt. 48.1 e 56.3 Cost.) e venticinque e quarant’anni per il Senato (art. 58 Cost.). Disposizione, quest’ultima, modificata dalla L. cost. n. 1/2021 che ha portato l’età dell’elettorato attivo a 18 anni, equiparandola a quella della Camera dei deputati; b) la durata della legislatura, differenziata tra Camera (cinque anni) e Senato (sei anni). Soluzione anche questa riformata in occasione della stesura della L. cost. n. 2/1963 che ha parificato la durata delle due Camere (art. 60.1 Cost.).

Il recente livellamento al ribasso dell’elettorato attivo e la più risalente parificazione della durata della legislatura delle due Camere hanno prodotto dei peculiari risvolti anche sul piano elettorale (forse poco sorprendenti, ma comunque interessanti da segnalare¹⁴⁹).

Ci si riferisce, in particolare, all’esito delle ultime elezioni politiche, svoltesi il 25 settembre 2022, che hanno prodotto una composizione politica di Camera e Senato pressoché identica. Così come identico è stato anche il tasso di partecipazione al voto tra Camera e Senato (rispettivamente 63,91% e 63,90%). A ciò si aggiunga che salvo talune marginali divergenze (*Impegno civico* e *Più Europa*), tutte le formazioni politiche che hanno avuto dei deputati hanno ottenuto anche dei

verifica, rischierebbe di introdurre pregiudizievole elementi di fibrillazione politica e di scontro tra Assemblea e Corte.

¹⁴⁹ Sul punto si rinvia al recente Rapporto dell’Istituto Cattaneo, *Elezioni 2022. Partecipazione, geografia del voto, flussi*.

senatori, con discrepanze numeriche (in percentuale) tra Camera e Senato, pressoché irrilevanti. Mai come oggi – potremmo pertanto concludere – che le due Camere che compongono il Parlamento italiano sono l’una il doppio dell’altra.

La prospettiva monocameralista pare oggi pertanto collocarsi su un piano inclinato. E con questo si intende dire che le condizioni per un compiuto superamento del bicameralismo appaiano già oggi ampiamente poste.

Ad agevolare ulteriormente questa prospettiva è recentemente intervenuta anche la riduzione del numero dei parlamentari (L. cost. n. 1/2020). Una riforma controversa, se non addirittura «una trappola»¹⁵⁰ – come è stata efficacemente definita – che ha prodotto effetti temerari e, talvolta, gravemente pregiudizievole sul sistema. E questo per almeno tre ragioni:

a) alla riforma è mancato il necessario completamento: l’introduzione della proporzionale¹⁵¹. La sua assenza ha comportato un inasprimento del grado di selettività nella composizione delle assemblee. E, in particolare: un “naturale” innalzamento della soglia di sbarramento (cioè del quorum di voti necessario per accedere alla rappresentanza); l’innestarsi di condizioni gravemente penalizzanti nella competizione per il Senato (in quanto eletto su “base regionale”); la sostanziale emarginazione dei partiti politici minori destinati ad essere esclusi o comunque sottorappresentati in Parlamento;

b) le modalità di applicazione della riforma hanno prodotto gravi distorsioni sul piano della rappresentatività delle Camere e sulla posizione degli organi di garanzia. Ci si riferisce non solo alla crescita del gap fra rappresentanti ed elettori (per la Camera dei deputati il rapporto è passato da 96.006 a 151.210 e per il Senato da 188.424 a 302.420). Ma anche alla crescita del peso politico dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, passato – rispetto ai senatori elettivi – dal precedente 1,58% all’attuale 2,5%¹⁵²;

¹⁵⁰ G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2020, p. 2.

¹⁵¹ In questo, senso, fra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 217.

¹⁵² Circa gli effetti della riforma sulla composizione del Senato e sulla “forza politica” dei senatori a vita cfr. V. CASAMASSIMA, *Cosa cambia per i senatori a vita?*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 71.

c) le Camere non sono state in grado di adeguare il funzionamento del Parlamento (regolamenti parlamentari, leggi istitutive di Commissioni consultive, di inchiesta e bicamerali) ai contenuti della riforma¹⁵³. Di qui le soluzioni compensative escogitate in dottrina: introduzione della fiducia a Camere riunite, incremento delle fattispecie di riunione del Parlamento in seduta comune, introduzione di inedite forme di raccordo operativo tra Camera e Senato, soprattutto al fine di evitare «le difformità inutili, anzitutto nella stessa progettazione delle riforme dei rispettivi regolamenti»¹⁵⁴.

Ciò che è venuto emergendo, in questi anni, è – in definitiva – un monocameralismo *in fieri* attraverso il quale si è tentato di “sanare” le incoerenze di una riforma (quella della riduzione del numero dei parlamentari) rimasta, per molti aspetti, monca.

Dal nostro punto di vista, tuttavia, la via maestra per restituire al Parlamento la sua smarrita rappresentatività e funzionalità è una soltanto: mettere a frutto la riduzione del numero dei parlamentari e far confluire tutti i rappresentanti in un’unica sede. Insomma, un Parlamento monocamerale composto da seicento deputati e finalmente in grado di funzionare. Senza dover, per questo, escogitare cervellotiche soluzioni istituzionali e astrusi espedienti di raccordo tra Camera e Senato.

I recenti eventi paiono incentivare questa prospettiva. E grazie alla loro spinta e, in particolare, “grazie” alla spinta proveniente dalle vecchie e nuove revisioni costituzionali (dalla parificazione della durata della legislatura alla riforma dell’elettorato attivo), i due rami del

¹⁵³ L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., p. 272 che rileva come, non essendo stato modificato l’*iter legis*, le due Camere continueranno ad avere la stessa mole di lavoro, ma con un terzo dei parlamentari in meno. E ciò significa che «le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l’aumento del carico di lavoro parlamentare».

¹⁵⁴ N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all’indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, pp. 10-11 che aggiunge: «alcune opzioni di fondo, specie quelle con forte impatto sull’assetto organizzativo complessivo (commissioni permanenti; commissioni bicamerali; gruppi; riparto del tempo e delle funzioni tra commissioni e assemblee; etc.), non possono non richiedere una riflessione di tipo generalissimo che è bene sia compiuta congiuntamente dai due rami del Parlamento, già nella fase di impostazione del lavoro». Sul punto cfr., altresì, E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quad. cost.*, 2020, pp. 697 ss.

Parlamento sono venuti, in questi anni, assumendo gli stessi connotati e lo stesso volto¹⁵⁵. Certo un po' più "maturo" quello del Senato (in ragione delle norme che regolano l'elettorato passivo), ma non così diverso da giustificare lentezze, intralci formali, inutili duplicazioni nello svolgimento dei lavori di Camera e Senato¹⁵⁶.

Insomma, se l'obiettivo di fondo, tenacemente perseguito, in questi anni, è sempre stato l'*efficientamento* del sistema, è evidente che questo non possa – nelle attuali condizioni – essere in alcun modo assicurato dalle lentezze del bicameralismo, né tantomeno dall'ideologia del maggioritario (come i suoi recenti fallimenti hanno, a più riprese, dimostrato). Ciò di cui vi è, invece, bisogno è rifondare il "lessico rappresentativo" coniugandolo con i principi della proporzionale e le ragioni del monocameralismo¹⁵⁷. Le sole idonee a restituire oggi autorevolezza al sistema parlamentare e forza alla rappresentanza.

9. Il monocameralismo coatto: dalla seconda Camera alla Camera *secondaria*

Anche sul terreno della produzione normativa la strada al monocameralismo pare tracciata. Ma a tracciarla, in questo caso, sono state le disfunzioni del sistema. Ci si riferisce all'*ordinaria* compressione dei tempi e degli spazi dell'azione parlamentare. E, segnatamente, alla tendenza a concentrare il confronto politico presso solo uno dei due rami del Parlamento, «con l'amara constatazione dello svuotamento (di fat-

¹⁵⁵ In questo senso anche A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., p. 21 che definisce il caso italiano un «esempio di monocameralismo "non detto"».

¹⁵⁶ V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in *Forum quad. cost.*, 2020, p. 398 che sollecita di «attutire l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari (...) [puntando sulla] accentuazione delle caratteristiche monocamerale insite nel sistema italiano, valorizzando al massimo gli organismi bicamerale». Analogamente R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerale*, in *Quad. cost.*, 2020, pp. 385 ss.

¹⁵⁷ Sulla rivalutazione del *lessico rappresentativo* «in prospettiva neo-proporzionalistica e neo-parlamentaristica» si rinvia alle persuasive considerazioni di M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 103 ss., p. 118.

to) della stessa possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte di un'intera Camera»¹⁵⁸.

Di qui l'emersione di un bicameralismo *à la carte*, azionabile su volontà del Governo «solo per certe tipologie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare»¹⁵⁹. E tutto ciò senza mai rinunciare all'impiego taumaturgico del combinato disposto maxiemendamento-questione di fiducia¹⁶⁰.

Una sorta di monocameralismo *coatto* o come è stato anche definito di «bicameralismo alternato»¹⁶¹ venutosi consolidando, soprattutto, in occasione dell'approvazione dei disegni di legge di ratifica, delle leggi di bilancio e di conversione dei decreti¹⁶². Leggi molto spesso approvate con una «lettura e mezzo», a scatola chiusa, nell'assoluta marginalizzazione di una delle due Camere¹⁶³.

Insomma, diversamente da quanto previsto dai principi del bicameralismo perfetto e dallo stesso dettato costituzionale (art. 70 Cost.),

¹⁵⁸ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 4.

¹⁵⁹ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, pp. 203-204.

¹⁶⁰ Sul punto, si vedano, i recenti contributi di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte III, pp. 31 ss.

¹⁶¹ G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 59.

¹⁶² Una prassi venutasi stabilizzando a partire dalla XVII legislatura sulla base di consolidati moduli procedurali e sperimentati assetti dinamici: il Governo invia il testo del decreto alla seconda Camera in prossimità della decadenza ponendola di fronte all'alternativa forzata di *subire* quanto già deciso (e quindi non intervenire) oppure esaminare il testo (esponendosi però ai rischi derivanti dalla presentazione della questione di fiducia da parte del Governo). L'esito, tuttavia, non muterebbe: in entrambi i casi la legge di conversione verrebbe approvata (in una sola lettura o tutt'al più in «una lettura e mezzo»), violando il principio bicamerale. Prassi questa ampiamente impiegata anche nel corso della XVIII legislatura. Sullo «svilimento del ruolo del Parlamento» e sul «superamento del bicameralismo perfetto nella procedura legislativa di conversione» si rinvia al recente volume di L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, pp. 57 ss.

¹⁶³ Sul punto M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rass. parl.*, 2018, pp. 537 ss.; A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte III, pp. 69 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 85.

in questi casi l'iter legis più che presso la seconda Camera, parrebbe concludersi presso una Camera *secondaria*, composta da parlamentari di secondo livello che, diversamente da quelli della Camera *primaria*, non hanno avuto la possibilità di esaminare il testo in modo congruo. E «ciò sia per la ristrettezza dei tempi di esame (che ne impedivano, di fatto, ogni possibilità di cognizione e di modifica), sia per l'apposizione della questione di fiducia»¹⁶⁴.

Di qui l'ardua decisione “scaricata” sulla Camera secondaria di “ratificare” il contenuto del testo normativo (senza esaminarlo) oppure di procedere al suo vaglio (con il rischio però di far decadere il decreto, di provocare l'esercizio provvisorio o anche – più semplicemente – di indurre il Governo a presentare la questione di fiducia¹⁶⁵). Una prassi distorsiva venutasi consolidando, in questi anni (2019, 2020 e 2021), soprattutto in occasione dell'approvazione delle leggi di bilancio.

Nei primi due casi (leggi di bilancio 2019 e 2020) la drastica compressione delle prerogative dei parlamentari della Camera *secondaria* ha dato luogo a un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Nel primo caso la Corte costituzionale – pur dichiarando inammissibile il conflitto – ha puntualmente evidenziato come

«gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa» (ord. n. 17/2019).

¹⁶⁴ C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, cit., p. 4.

¹⁶⁵ Ma ciò che è ancor più paradossale è che queste procedure siano state talvolta eseguite anche in assenza di un rischio imminente di scadenza. Si pensi al caso del d.l. n. 207/2012, concernente la prosecuzione dell'attività dello stabilimento industriale dell'ILVA di Taranto, convertito in legge, nell'arco di venti giorni e dopo un fulminante passaggio al Senato di poche ore (sul punto A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, in *Dir. penale contemp.*, 2013, pp. 12 ss.). Dal dato complessivo – consolidatosi nel corso della XVIII Legislatura – risulta che dei 118 disegni di legge di conversione presentati dal Governo, solo 4 sono stati emendati dal secondo ramo del Parlamento (3,6%). Nei restanti casi la Camera *secondaria* ha “evitato” di apportare ogni tipo di modifica.

Nel secondo caso, registratosi a ridosso dell'approvazione della legge di bilancio del 2020 (L. n. 160/2019), il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato è stato, invece, sollevato in ragione della lamentata violazione degli artt. 67, 68, 70, 71.1 e 72 della Costituzione. E, in particolare, del "principio bicamerale".

I ricorrenti hanno inteso, in tal modo, denunciare «un preoccupante e patologico slittamento di un già allarmante bicameralismo di facciata a un illegittimo monocameralismo di fatto». Una condizione morbosa permeata da disfunzioni funzionali e da sistematiche violazioni del dettato costituzionale: dall'impiego eversivo dei maxi-emendamenti all'utilizzo surrettizio delle «scadenze previste dalla legislazione vigente».

Anche in questa nuova circostanza, il ricorso è stato giudicato dalla Corte costituzionale inammissibile, a partire dalla constatazione che «dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto» (ord. n. 60/2020).

Una vera e propria operazione di copertura finalizzata a *normalizzare* i tanti e gravi squilibri costituzionali prodotti, in questi anni, dal monocameralismo di fatto. Ma l'opzione monocamerale non può essere l'esito di una rottura degli equilibri costituzionali, alimentata da una «prassi frammentaria»¹⁶⁶ e da soluzioni di fatto discutibili, sebbene prontamente schermate dal giudice costituzionale. La riforma del Parlamento, per essere incardinata nella Costituzione e nel Paese, ha bisogno di fare i conti con le «reali necessità sociali»¹⁶⁷ e con le sempre più incalzanti tendenze sistemiche.

Tendenze che, oggi più che mai, invocano l'adozione di nuovi «dispositivi costituzionali», idonei a rafforzare la rappresentanza politica e a consentire, su queste basi, anche in Italia la (formale) instaurazione di un moderno monocameralismo¹⁶⁸.

¹⁶⁶ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2021, p. 543 che, a ragione, rileva come «di fronte ad una prassi frammentaria, tendente a ridurre al minimo la discussione dei progetti di legge, è il giudice costituzionale ad enucleare in prima persona una regola di comportamento che sia in grado di soddisfare le esigenze di semplificazione e di velocizzazione avvertite dal Governo».

¹⁶⁷ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., p. 65.

¹⁶⁸ Sul punto, persuasivamente, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, cit., p.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio ripercorre le origini rivoluzionarie del monocameralismo e le ragioni del suo declino nell'Italia liberale e fascista.

L'Autore, dopo aver illustrato le cause della debolezza del bicameralismo, così come recepito dalla Costituzione repubblicana del 1948, descrive i contenuti del dibattito sulle riforme istituzionali degli anni Ottanta e, in particolare, sul monocameralismo. Un'ipotesi di riforma travolta dal revisionismo regressivo degli anni a venire.

Tuttavia, le tendenze sistemiche sviluppatasi in questi anni (dalla riduzione del numero dei parlamentari alla riforma dell'elettorato attivo) e le distorsioni della produzione normativa (di fatto già concentrata in una sola Camera) dimostrano che i tempi per una riforma compiuta del sistema in senso monocamerale sono finalmente maturi, anche in Italia.

EN

The article describes the revolutionary origins of unicameralism and the reasons for its decline in liberal and fascist Italy.

After illustrating the causes of the weakness of bicameralism, inherent in the Republican Constitution of 1948, the Author describes the debate on institutional reforms (1975-1985) and, in particular, on unicameralism. A reformist model defeated by the regressive revisionism.

However, the systemic trends of recent years in Italy (reduction in the number of parliamentarians, reform of the voting age) and the distortions of legislation (already concentrated in a single House) confirm that the times are ready for a unicameral reform.

65 che scrive: «ci sono i “dispositivi costituzionali” da cambiare per consentire una rappresentatività parlamentare non frammentata in due tronconi, senza alcuna corrispondenza con reali necessità sociali. Un monocameralismo formale che sostituisca il monocameralismo “di fatto”».



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)