



Rivista N°: 3/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 29/07/2016

AUTORE: Marina Calamo Specchia \*

## UN'ANALISI COMPARATA DEL NUOVO SENATO DELLA REPUBBLICA DISCIPLINATO DALLA LEGGE COSTITUZIONALE: VERSO QUALE BICAMERALISMO?

*Sommario: 1. Quale rappresentanza soddisfa il bicameralismo? - 2. In quale modello di bicameralismo si colloca il "Senato della Repubblica" della legge costituzionale? - 3. Recessività del Senato e torsione della forma di governo. - 4. Previsione di alcuni meccanismi (pochi) di razionalizzazione del procedimento legislativo. L'esempio francese. - 4.1. Il bicameralismo paritario. - 4.2. Il bicameralismo imperfetto (a vantaggio del Senato). - 4.3. Il bicameralismo imperfetto (a vantaggio dell'Assemblea nazionale). - 5. Il procedimento legislativo è segmentato e ripartito per competenze secondo l'esempio belga.*

### 1. Quale rappresentanza soddisfa il bicameralismo?

La strutturazione bicamerale del Parlamento è un principio di organizzazione che, in esperienze costituzionali come quella britannica, si identifica nella matrice storica di quel sistema, risalendo alla tradizione parlamentare secolare inglese (la prima riunione dei Comuni, come camera distinta in seno all'organo legislativo dalla camera dei baroni *majores*, risale al XV secolo, anche se sin dalla metà del XIII si riscontra una suddivisione dell'assemblea in due rami, uno ecclesiastico e l'altro laico<sup>1</sup>): nell'Europa continentale, assumendo come linea temporale di confine la rivoluzione francese, alcuni paesi europei dopo una prima esperienza di tipo monocamerale (Francia, cost. 1791; Germania, *Deutsche Bundesakte* del 1815<sup>2</sup>)

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale comparato nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – marina.calamospecchia@uniba.it

<sup>1</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, pp. 98 ss.

<sup>2</sup> In Germania, fino al 1871, il *Deutsche Bundesakte* del 1815, creando tra le organizzazioni statuali dell'area germanica dell'ex *Primo Reich* un vincolo di natura confederale, prevedeva un Parlamento monocamerale (*Bundestag*) con sede a Francoforte, formato dai delegati permanenti dei territori aderenti alla Confederazione Germanica: l'assenza di una base reale per la creazione di uno *Staatnationen*, determinata dal venire meno del vincolo ideale rappresentato dalla concezione universalistica del sacro romano impero, nonché la presenza di una realtà composita, costituita da una molteplicità di entità indipendenti e con costituzioni proprie, erano le cause

hanno assunto il bicameralismo come principio-base dell'organizzazione istituzionale parlamentare.

Nonostante la forte resistenza opposta dall'ideologia rivoluzionaria, sta di fatto che il bicameralismo nell'Europa continentale si è *costituzionalmente* affermato dapprima timidamente in Francia nell'esperienza direttoriale del 1795, per svilupparsi, successivamente, durante il secolo decimonono – con l'eccezione francese del parlamento quadricamerale del 1799 e monocamerale della Seconda Repubblica, a parte la considerazione che negli Stati Uniti l'articolazione bicamerale del Congresso risale al 1787 –, e qui, ove ha trovato piena cittadinanza nelle Costituzioni del secondo dopoguerra come strumento precipuo per modulare la struttura di una camera su quella molteplicità di esigenze legate al prevalere di interessi ora di classe, ora territoriali, ora corporativi, corrispondendo a ciascuno di questi “blocchi” di interessi una particolare funzione della camera alta nell'ambito del procedimento legislativo, vale a dire una funzione di raffreddamento, una funzione di contrappeso, o una funzione spiccatamente tecnica.

Pertanto, il principio bicamerale si afferma in Francia già con la Costituzione dell'anno III: la difficoltà più evidente è quella di strutturare i due corpi legislativi in modo da garantire un bilanciamento dei poteri evitando di innescare elementi di conflittualità interna all'organo legislativo. La finalità perseguita dai Costituenti dell'anno III per quanto concerne la strutturazione del potere legislativo è lontana dalla logica che ha guidato i loro predecessori del 1789-1791 e del 1793, improntata ad un accentuato monocameralismo: la creazione di una seconda camera appare, dunque, funzionale a limitare le prerogative di un'assemblea unica, che monopolizza la funzione legislativa garantendo il potere esecutivo dagli sconfinamenti di una sola camera<sup>3</sup>.

Boissy d'Anglas, *rapporteur* al progetto costituzionale del 5 messidoro dell'anno III, propone la seguente composizione del Corpo legislativo «*deux conseil également élus par le peuple, nommés pour le meme espace de temps, et ne différant l'un de l'autre que par le nombre et l'âge de leur membre. L'un, nommé le Conseil de Cinq-Cents, sera chargé de proposer les lois ; l'autre, nommé le Conseil des Anciens, et composé de deux cent cinquante membres, aura le droit de les examiner, et la loi ne serait parfaite qu'après avoir été acceptée par lui*»<sup>4</sup>. Il dualismo interno al Parlamento bicamerale dell'anno III è descritto dallo

---

che, impedendo l'emergere di un'idea unitaria di popolo tedesco, rendevano improponibile una seconda Camera «a rappresentanza popolare». Rompeva questa linea di continuità il Secondo *Reich* del 1871, che, pur nascendo dall'associazione tra gli Stati alleati della guerra Austro-Prussiana (1866), cui aderirono nel 1870 quattro Stati del Sud (Baviera, Baden, Württemberg, Hesse-Darmstadt), introduceva il *Reichstag*, la Camera rappresentativa del popolo tedesco unificato sotto l'egemonia prussiana (G. DE RUGGERO, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari-Roma, 1995, pp. 223 ss.; S. ORTINO, *Diritto Costituzionale Comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 421-453).

<sup>3</sup> M. TROPER, *La séparation des pouvoirs dans la Constitution de l'an III*, in G. CONAC, J.-P. MACHELON (cur.), *La Constitution de l'an III. Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, PUF, Paris, 1999, pp. 51 ss.; V. M. BONNARD, *Les pratiques parlementaires sous le Directoire*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1990, pp. 214ss.

<sup>4</sup> F. LUCHAIRE, *Boissy d'Anglas et la Constitution de l'an III*, in G. CONAC, J.-P. MACHELON (cur.), *La Constitution de l'an III...*, cit., pp. 43 ss.; C. COUVOISIER, *Boissy d'Anglas, rapporteur au projet de constitution de*

stesso Boissy d'Anglas che così definisce i rapporti endo-parlamentari e il ruolo delle due camere: «*Le Conseil des Cinq-Cents étant composé de membres plus jeunes proposera les décrets qu'il croira utiles: il sera la pensée et, pour ainsi dire, l'imagination de la République; le Conseil des Anciens en sera la raison*»<sup>5</sup>. L'esigenza di garantire un certo grado di omogeneità sociale della rappresentanza in ciascuno dei due rami del primo Parlamento bicamerale francese induce alla scelta per un sistema elettorale identico per le due assemblee, con un mandato triennale per entrambe: uno scrutinio di tipo indiretto da svolgersi in pari data e da parte dello stesso corpo elettorale, con un rinnovo parziale per un terzo ogni anno, al fine di garantire una reale corrispondenza con la volontà popolare.

Tuttavia, le due camere presentano una divergente organizzazione funzionale: oltre alla differenza di età (30 anni l'elettorato passivo al Consiglio dei Cinquecento e 40 anni al Consiglio degli anziani) e di stato civile (i celibi erano esclusi dall'elettorato passivo al Consiglio degli Anziani), l'originalità del primo bicameralismo europeo-continentale risiede nella rigorosa divisione dei compiti tra i due rami del Parlamento. Infatti, con riferimento al procedimento legislativo, le fasi dell'iniziativa e della deliberazione sono affidate rispettivamente, la prima, al Consiglio dei Cinquecento, che vota una risoluzione adottata con tre letture successive a distanza ciascuna di almeno dieci giorni, e la seconda al Consiglio degli Anziani, che delibera con tre letture successive ad un intervallo di cinque giorni l'una dall'altra. Optando per una divisione del lavoro legislativo tra i due rami del Parlamento, i costituenti del 1795 rigettano il modello bicamerale anglo-sassone, nel quale ciascuna camera ha il potere di proporre un testo e di deliberare sullo stesso. Tuttavia, se la divisione funzionale interna al bicameralismo è la novità introdotta sullo scenario del costituzionalismo europeo dalla Costituzione dell'anno III, lo stesso non si può dire sul continente americano, nel quale la Costituzione dello Stato della Virginia del 29 giugno 1776 prevedeva, infatti, una Camera dei Delegati che aveva il monopolio dell'iniziativa legislativa e un Senato che approvava o rigettava le leggi o le emendava con il consenso della Camera dei Delegati: non è escluso che la Commissione degli Undici, incaricata di elaborare il progetto della nuova Costituzione, si sia ispirata al costituzionalismo americano, che dissociava il bicameralismo dal principio aristocratico, associando invece bilanciamento dei poteri ed eguaglianza giuridica<sup>6</sup>.

L'ampia accoglienza tributata al principio bicamerale dalle Costituzioni europee del secondo dopoguerra non deve trarre in inganno: se, difatti, molti sono i pregi del bicameralismo (garanzia contro le tendenze autocratiche di una sola camera, garanzia del riesame nell'ambito del procedimento legislativo, rappresentanza diversificata), altrettante sono le ragioni addotte a sostegno del monocameralismo (necessaria unitarietà della rappresentanza politica, garanzia contro i rischi legati alla macchinosità di un procedimento legislativo

---

*l'an III*, in G. CONAC, J.-P. MACHELON (cur.), *La Cosntitution de l'an III...*, cit., pp. 101 ss. ; C. LE BOZEC, *Le sidées politiques de Boissy d'Anglas*, in G. CONAC, J.-P. MACHELON (cur.), *La Cosntitution de l'an III...*, cit., pp. 141 ss.

<sup>5</sup> P. AVRIL, *Le « bicameralisme » de l'an III*, in J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier, M. Verpeaux, *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Actes du Colloque de Dijon des 3 et 4 octobre 1996, Dijon, E.U.D., 1998, p. 190.

<sup>6</sup> A. LAQUIEZE, *L'histoire du bicaméralisme en France*, in *Rev. pol. parl.*, n. 3, 2000, pp. 16 ss. ; M. SOUSSE, *Le bicaméralisme : bilan et perspectives*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1997, p. 1330.

“raddoppiato”, conservazione della dialettica parlamentare mediante l’articolazione interna in commissioni). Del resto, recente è la tendenza di alcuni ordinamenti a modularsi su di un sistema monocamerale, com’è avvenuto in Grecia con la Costituzione del 1975, artt. 26 e 51 ss. ed in Portogallo con la Costituzione del 1976 art. 150, in Svezia, dove nel 1971 il sistema bicamerale è stato abolito e rimpiazzato da una Camera unica, art. 1, comma 1, del Capitolo 3 dell’*Instrument of Government* e in Danimarca con la Costituzione del 1953, art. 28 (prima del 1953 il Parlamento danese era composto da due assemblee)<sup>7</sup>.

Il modello di Senato attualmente vigente in Francia collega l’esistenza di una seconda camera all’esigenza di garantire maggiore ponderatezza nell’adozione delle decisioni politiche: esso è direttamente connesso ad una tendenza più nettamente conservatrice delle camere alte, legate ad un tipo di rappresentanza di classe o aristocratica (Camera dei *Lords* in Inghilterra) o tradizionalista (Senato in Francia), sviluppando un’azione parlamentare di *riflessione*. In questa ipotesi però le dinamiche parlamentari interne si risolvono a vantaggio della camera più rispondente al principio democratico, e dunque a svantaggio delle camere alte<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, cit., pp. 355 ss.; in particolare sull’ordinamento portoghese C. DECARO BONELLA, *Sviluppi della forma di governo in Portogallo dal 1974 al 1982*, in *Quad. cost.*, 1983, pp. 323ss.; G. LAURICELLA, *Il monocameralismo. Premesse per un’indagine comparata*, ILA Palma, Palermo, 1990, pp. 37ss.; C. Decaro, *I bicameralismi nell’Unione Europea*, in C. Decaro, *Il bicameralismo in discussione. Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Roma, LUISS University Press, 2008, pp. 11-26.

<sup>8</sup> Per l’esperienza inglese si veda il *Parliament Act* del 1911, che sancisce definitivamente la superiorità della Camera dei Comuni, istituzionalizzando una prassi che si rinnovava sin dal trecento, col disporre che i *money bills* approvati dalla Camera dei Comuni si trasformano in legge, mediante il *Royal Assent*, se entro un mese da tale approvazione non siano emendati dalla Camera dei *Lords*, mentre gli altri *bills* (sia *private* che *public*) divengono legge qualora la Camera dei Comuni li abbia approvati in due sessioni successive ad intervallo di un anno, senza che intervenga il *delaying power* della Camera dei *Lords*; e il *Parliament Act* del 1949, che riduce l’esercizio del *delaying power* dei *Lords* ad una sola sessione. Sebbene questi due atti normativi vengano presentati come complesso inscindibile dalla dottrina giuspubblicistica inglese, il primo è sicuramente una consacrazione della Camera dei Comuni quale titolare della potestà finanziaria, formalizzando nella *statute law* dei poteri già esercitati dalla Camera bassa nella prassi, che aveva visto una rottura con la crisi aperta si nel 1909 a causa delle ripetute opposizioni della Camera alta all’approvazione dei progetti di bilancio presentati da Lloyd George. Ed è proprio la crisi del 1909-1911 a porre la questione della trasformazione della Camera dei *Lords* da ereditaria in elettiva: ma tale progetto di riforma parlamentare avanzato dai liberali, se pur traeva origine dalle riflessioni di Mill e Bagehot, non ha avuto seguito. A tal proposito, merita attenzione il *Parliament Bill* del 1969, che proponeva da un lato l’introduzione di una duplice categoria di *Lords*, quelli aventi diritto di voto (*vitalizi*) e quelli non aventi tale diritto (*ereditari*), e dall’altro riduceva il termine per l’esercizio del *delaying power* da una sessione parlamentare a sei mesi. I successivi *bills* di riforma dell’istituto parlamentare oscillano tra una posizione conservatrice di mantenimento dell’istituto, una posizione moderata di riforma e sostituzione della Camera alta con un’altra elettiva, o espressione di interessi territoriali, o mista, e, infine, una posizione più radicale, avanzata dall’ala oltranzista del *labouristi* e dagli esponenti delle *Trade Unions*, che propendeva per la soppressione della Camera dei *Lords*. «In sintesi, si può concludere che le proposte che comportano la scomparsa *tout court* della Camera dei *Lords* sono quelle che più esplicitamente contemplano la riforma di una Camera dei Comuni che, in prospettiva, rimarrebbe l’unica ed esclusiva titolare della sovranità parlamentare, rischiando di restare schiacciata dall’eccessivo peso delle sue responsabilità costituzionali» (per un’accurata ricostruzione delle trasformazioni giuridiche e politiche dell’istituzione parlamentare in Gran Bretagna si veda il recente scritto di A. TORRE, *Un modello parlamentare di razionalizzazione diffusa. Il caso britannico*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli., Rimini, 1997, pp. 479-487; in particolare la citazione è tratta dalle pp. 486-487). A partire dalla fine degli anni novanta un imponente processo riformatore ha portato all’approvazione nel 1999 del *House of Lords Act*: dal novembre 1999 a Westminster non siedono più 666 *Hereditary Peers*, che con l’entrata in vigore dell’atto hanno perso il loro seggio. Questa legge, approvata secondo la ordinaria procedura, modifica profondamente la composizione dell’assemblea sebbene non incida sulle funzioni costituzionali<sup>8</sup>.

A parte l'evoluzione del ruolo assegnato alla camera dei *Lords* in Gran Bretagna, il modello classico di seconda camera risponde alle esigenze legate alla teoria dei “*checks and balances*”, ossia un sistema di contro-poteri interni che producono come effetto una decisione “bilanciata”: in questo caso, il bicameralismo si configura come il precipitato del principio della separazione dei poteri, come una sorta di separazione infraorganica.

Il bicameralismo moderatore, che ha la sua *ratio* nell'esigenza, giuridica e politica insieme, che il potere non debba essere concentrato in un solo soggetto – sia esso individuo, istituzione o classe sociale – è preconizzato da Montesquieu, il quale spinge alle estreme conseguenze il principio della limitazione del potere, asserendo che «*le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher*»<sup>9</sup>: in tal senso, il bicameralismo è considerato come una conseguenza necessaria del principio della separazione dei poteri, visto nella sua duplice dimensione interorganica e infraorganica: ciò implica che nell'ambito di ciascun potere deve porsi un sistema di controlli e una sorta di “codice di autoregolamentazione”. Il bicameralismo nella sua versione classica persegue, dunque, due obiettivi: da un lato, il rifiuto cautelativo di conferire ad un'assemblea unica depositaria della sovranità popolare la totalità del potere legislativo e, dall'altro, il porre il principio rappresentativo al riparo dalle pressioni del corpo elettorale. Emerge, in tal modo, la primaria funzione di moderazione attribuita alla seconda camera, che viene a identificare una *Chambre de réflexion* o, meglio ancora, di *refroidissement* delle decisioni assunte dalla prima camera di diretta derivazione popolare<sup>10</sup>.

Nel sistema francese, la conferma del sistema bicamerale con la Costituzione del 1958 si iscrive in una tradizione moderatrice del Senato inaugurata nel 1795 e riproposta nel 1875<sup>11</sup>: una tale volontà è, del resto, chiaramente rintracciabile nel discorso di de Gaulle pronunciato a Bayeux il 16 giugno 1944, nel quale il Generale afferma che «*le vote définitif*

---

Tuttavia, dalla riforma parziale del 1999 si sono registrati successivi passi verso la definitiva strutturazione monocamerale del sistema parlamentare britannico: da un lato, incidendo sulla composizione della *House of Lords* (dopo il *Government White Paper* del 7 novembre del 2001, che si era espresso a favore di una camera dei Lords a composizione mista elettiva e di nomina, il voto del febbraio del 2003 ha visto 172 membri della Camera dei Comuni esprimersi a favore di una configurazione unicamerale del Parlamento di Westminster) e, dall'altro, prevedendo la subordinazione funzionale della Camera dei Lords rispetto alla camera dei Comuni<sup>8</sup>. Il *Government White Paper “House of Lords: reforme”*, presentato al Parlamento nel febbraio del febbraio 2007, ripercorre le tappe salienti del processo di riforma della Camera dei Lords, auspicando una ridefinizione del ruolo della camera alta attraverso un potenziamento della sua legittimazione e una maggiore rappresentatività collegata ad una composizione ibrida (metà membri elettivi e metà membri nominati, di cui una quota non estrazione politica (*Government White Paper “House of Lords: reforme”* 2007, pp. 6-32). Come non sono mancati tentativi di ulteriore differenziazione del procedimento legislativo con riferimento alla partecipazione al voto dei deputati scozzesi per l'approvazione di leggi applicabili al solo territorio inglese, questione esplosa con la cd. *West Lothian Question* o *English Question*, il cui dibattito è riportato nel Report Mc Kay: Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons (the Mc Kay Commission), su [tmc.independent.gov.uk](http://tmc.independent.gov.uk), marzo 2013 (N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 24 febbraio 2016, p. 10).

<sup>9</sup> C.-L. DE SECONDAT BARON DE MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, 1750, libro XI, cap. VI, trad. it. di B. BOFFITTO SERRA (cur.), *Lo spirito delle leggi*, BUR, Milano, 2004, pp. 318 ss.

<sup>10</sup> Cfr. in tal senso S. NICOT, *La quête identitaire de la seconde Chambre: l'affirmation de sa spécificité territoriale*, relazione presentata al Congrès de Droit constitutionnel français tenutosi a Montpellier il 9-11 giugno 2005 e reperibile sul sito: [www.droit-constitutionnel.org](http://www.droit-constitutionnel.org).

<sup>11</sup> D. MAUS, *Libres propos sur le Sénat*, in *Pouvoirs*, n. 63, 1993, p. 97.

*des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération».*

Un secondo modello, che ci interessa da vicino essendo collegato al *discrimen* tra sistemi regionali e sistemi federali, connettendosi all'esigenza che siano rappresentati in una delle due camere interessi territorialmente localizzati, è quello territoriale: tale tipologia di camere alte è direttamente collegata alla struttura federale o ampiamente decentrata (c.d. regionalismo) della forma di Stato, nella quale il bicameralismo riassume la tensione permanente tra centro e periferia, il cui punto di equilibrio è costituito dal diverso indice di rappresentatività collegato alle due Camere, delle quali l'una, la camera bassa, rappresenta il popolo nella sua totalità, l'altra, la camera alta, rappresenta gli interessi territoriali delle comunità locali che compongono gli Stati decentrati, in misura che varia da Paese a Paese: in Svizzera, con evidenti analogie con il prototipo dello stato federale – il modello statunitense –, ogni Cantone ha diritto a due senatori (e ad uno per ogni semi-Cantone) eletti a suffragio universale diretto senza vincolo di mandato, mentre in Germania, come in Austria, la consistenza numerica dei rappresentanti ciascun *Land* varia proporzionalmente alla popolazione. La regola per la determinazione del numero dei rappresentanti delle entità federate segue, pertanto, differenti modalità che variano da un andamento aritmetico, che produce una rappresentanza equa o paritetica (principio dell'uguaglianza federale) formula adottata in Svizzera (sebbene in questo paese il correttivo dell'assegnazione di un rappresentante per ogni mezzo cantone, da alcuni indicata come un inquinamento della formula aritmetica pura, in realtà riassume la duplice tensione centripeta e centrifuga del sistema svizzero garantendo la parcellizzazione territoriale e non limiterebbe il principio aritmetico), a un andamento geometrico, che produce una rappresentanza dei *Länder* di tipo proporzionale o ponderale (principio dell'uguaglianza democratica), riferita cioè alla densità di popolazione (criterio adottato prevalentemente in Austria, dove il *Land* più popoloso invia 12 rappresentanti e gli altri *Länder* ne inviano una quota pari al rapporto della loro popolazione con la popolazione del *Land* più popoloso, garantendo una rappresentanza minima di tre componenti per ogni *Land*), sino a formule "miste" che coniugano il principio dell'uguaglianza federale con quello dell'uguaglianza democratica (come avviene in Germania, dove rispetto ad una garanzia minima di tre voti per i *Länder* più piccoli, spettano progressivamente quattro voti ai *Länder* con più di due milioni di abitanti, cinque voti ai *Länder* con più di sei milioni di abitanti e sei a quelli con più di sette milioni di abitanti). Tale graduazione di rappresentatività viene, quindi, supportata dalla previsione del modello bicamerale imperfetto; se però nella tipologia descritta in precedenza, vale a dire quella che si identifica con la funzione di "raffreddamento" delle seconde camere, il peso politico maggiore è svolto dalla camera bassa, in questa ipotesi accade che alla camera alta venga attribuito un ruolo positivo di contrappeso nei rapporti interorganici: si pensi, per riferirci al modello "storico", alla posizione politica del Senato americano, che deve dare il suo consenso alla nomina degli alti funzionari federali da parte del Presidente, nell'esercizio del suo *appointing power*, ed alla ratifica dei trattati internazionali,

che si esprime attraverso l'approvazione dei due terzi dei senatori presenti (art. 2, sez. II Costituzione americana); o ancora si pensi alla particolarissima procedura dell'emergenza legislativa prevista dall'art. 81 1°, 2° e 3° comma, della *Grundgesetz* tedesca del '49, disposizione che, nel caso in cui si versi in una grave crisi parlamentare che non sfocia né nello scioglimento del *Bundestag*, e neppure nell'espressione di una nuova maggioranza governativa, opera un vero e proprio "trasferimento" dell'esercizio della funzione legislativa dal *Bundestag* al *Bundesrat*, bloccando l'ostruzionismo del primo sulla discussione di un progetto di legge che impegna la responsabilità del governo: lo stato di emergenza legislativo viene dichiarato dal Presidente della Repubblica e consente al *Bundesrat*, per un periodo di sei mesi, di essere il *dominus* del procedimento legislativo, approvando con la sua sola maggioranza qualsiasi progetto di legge<sup>12</sup>.

## 2. In quale modello di bicameralismo si colloca il "Senato della Repubblica" della legge costituzionale?

Se proviamo ad analizzare la composizione del Senato introdotta dalla legge costituzionale, approvata il 12 aprile 2016 e pubblicata nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016 (d'ora in poi "legge costituzionale"), di primo acchito esso rientrerebbe nelle formule previste per le camere federali o quasi-federali: in particolare, il procedimento di composizione è lontano dal modello francese e si accosta parzialmente alla formula austriaca e a quella tedesca.

Lontanissimo è il Senato della Repubblica della riforma Renzi-Boschi dal modello di Senato francese, eletto con sistema indiretto per sei anni con rinnovo parziale (50%) ogni due anni, il cui ampio collegio elettorale (composto da delegati dei consigli comunali e dai consigli dipartimentali e regionali, circa 150.000 unità) assicura un rapporto del senatore francese con la comunità di base, sebbene la composizione del senato ha sempre teso a una sovra-rappresentazione delle comunità rurali<sup>13</sup> rispetto a quelle urbane (per la prevalenza numerica dei delegati dei consigli comunali) e una composizione tendenzialmente conservatrice del senato (dal 1958 al 2011 la maggioranza senatoriale è sempre andata al centro-destra con la sola eccezione del rinnovo parziale del 2011, per poi tornare conservatrice nelle recenti elezioni del 2014). Ciò comporta l'adesione del legislatore costituzionale italiano ad un modello ordinamentale che si muove verso formule cripto-federali in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 della Costituzione (principio di unità e indivisibilità), considerato che un insieme di disposizioni della legge costituzionale sottraggono al Senato quelle funzioni collegate al principio rappresentativo, prima fra tutte la potestà legislativa primaria: il Senato della Repubblica è titolare dell'iniziativa legislativa ma non della potestà deliberativa circoscritta entro limiti – temporali e procedurali - assai stringenti, circostanza che sottolinea la posizione eccentrica del Senato nel circuito rappresentativo visto che esso non rappresenta

---

<sup>12</sup> F. PALERMO, *La seconda camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 429-430.

<sup>13</sup> T. DI MANNO, *The Senate of the French Republic*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (cur.), *A World of Second Chambers*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 153-256.

più la nazione ma “le istituzioni territoriali” (art. 55 nel testo novellato), considerato che le esperienze costituzionali federali, come la Germania e l’Austria, attribuiscono paritariamente l’iniziativa legislativa ai membri delle due camere e assegnano un ruolo propulsivo alle istanze territoriali. Inoltre, dalla novella dell’art. 71 non si evince se l’iniziativa legislativa senatoriale sia generale (per tutti i progetti di legge, anche per quelli relativi a materie devolute alla competenza legislativa monocamerale della Camera dei Deputati) oppure selettiva (ossia limitata alle materie di competenza legislativa bicamerale e per le richieste di cui all’art. 71 II co. nel testo novellato).

Per quanto concerne le modalità di composizione, il Senato della Repubblica, composto da 95 senatori (cui si aggiungono i cinque senatori nominati per sette anni non rinnovabili dal Presidente della Repubblica), è eletto dai consigli regionali (e dai consigli delle province autonome di Trento e Bolzano) in numero minimo di due senatori per regione in ragione della consistenza della popolazione: la selezione non è aperta, potendosi designare i senatori solo tra i componenti dei consigli, più un sindaco per regione eletto tra i sindaci dei comuni di ciascuna regione (oltre ai due sindaci designati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>14</sup>). Si tratta di un meccanismo di tipo cooptativo ben diverso dall’elezione di tipo indiretto, sia per l’ampiezza del collegio quale elemento caratterizzante l’elezione indiretta (i “grandi elettori” dei senatori francesi sono circa 150.000, eletti direttamente dai cittadini francesi), sia per l’applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* che collega la durata del mandato senatoriale al mandato degli organi istituzionali “elettori” e sia perché non sono ammesse candidature esterne, come avviene invece per il Senato austriaco e per quello francese.

Si è, pertanto, decisamente lontani dal modello francese, nel quale si applica il principio rigoroso dell’elezione indiretta per il tramite di un collegio ampio di grandi elettori, di recente ulteriormente ampliato dalla legge 2013-702 del 2 agosto 2013 che ha aumentato di 3000 unità i delegati dei comuni urbani e riequilibrando in tal modo la rappresentatività di questi ultimi rispetto ai comuni rurali storicamente molto influenti nell’elezione senatoriale<sup>15</sup>, e si propone l’adozione di una formula ibrida che unisce il metodo tedesco della cooptazione fra i componenti dei governi di ciascun *Land* in proporzione alla popolazione, criterio, tuttavia

---

<sup>14</sup> L.cost. C 2613-D, art. 57: “I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori”.

<sup>15</sup> Il numero dei delegati dei consiglieri municipali varia a seconda della popolazione dei Comuni (da 1 a 15 delegati nei Comuni sino a 9.000 abitanti; da 29 a 69 delegati per i Comuni tra 9.000 e 30.000 abitanti; in più delegati supplementari, in ragione di uno ogni 1.000 abitanti eccedenti i 30.000, per i Comuni sopra 30.000 abitanti). I senatori sono eletti dai “grandi elettori” a scrutinio maggioritario a due turni, nei dipartimenti che eleggono fino a 3 senatori e nei territori d’oltremare. Il secondo turno si rende necessario se nessun candidato consegue, al primo turno, congiuntamente la maggioranza assoluta dei voti espressi e un numero di voti pari ad un quarto degli elettori iscritti. Sono invece eletti a scrutinio proporzionale (senza preferenza; con regola della media più alta) nei dipartimenti che eleggono 4 senatori o più. La legge 2013-702 ha incrementato il numero dei seggi attribuiti con metodo proporzionale portandoli a 255 su 348 senatori, pari al 73,3% del totale. Sulle proposte di modifica della Costituzione della Commissione Jospin istituita da Holland con decreto n. 2012-875 del 16 luglio 2012, R. CASELLA, *Un nuovo cantiere di riforme per la Quinta Repubblica: l’adozione delle proposte della Commissione Jospin*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (10 dicembre 2014).



valido solo per i consiglieri regionali cooptati e non per i sindaci<sup>16</sup> al metodo austriaco della derivazione dai legislativi provinciali, che al contrario stabilisce la possibile candidatura di membri esterni alle diete provinciali<sup>17</sup>. Risulta evidente che il *Bundesrat* austriaco è stato concepito come arena del confronto politico inserito nel circuito nazionale della rappresentanza e non come sede federativa di compromesso delle istanze territoriali con gli interessi dello Stato federale, ruolo confermato dal principio del mandato libero rispetto ai governi regionali, nonostante l'esistenza di un vincolo politico dei membri del *Bundesrat* al partito di appartenenza («*I componenti del Bundesrat ed i loro supplenti sono eletti dalle Diete provinciali per la durata delle rispettive legislature, secondo il principio generale della rappresentanza proporzionale*» recita testualmente l'art. 35, co.I, B-VG, scandendo il principio del “rinnovo parziale”)<sup>18</sup>.

Il modello di composizione del Senato della Repubblica si discosta parzialmente anche dal modello tedesco, al quale sembra maggiormente ispirarsi, in quanto i membri del *Bundesrat* sono espressione diretta dei governi dei *Länder* (secondo il compromesso costituzionale CDU/CSU – SPD, che ha introdotto il sistema del “*Bundesrat attenuato*”, che prevede che gli organi della seconda camera federale coincidano con i membri dei governi dei *Länder*), previsione che trova ulteriore conforto nel principio del mandato vincolato dei membri del Consiglio federale rispetto ai governi territoriali deleganti. Nonostante la scarsa influenza che il sistema dei partiti ha sui componenti del *Bundesrat* tedesco, nominati dai governi regionali dei *Länder* e, pertanto, carenti di legittimazione democratica, essi secondo il principio del “rinnovo costante” variano continuamente in relazione al variare della consistenza politica dei governi territoriali: al riguardo è noto il dibattito dottrinario che, pur non giungendo ad una definizione condivisa di seconda Camera, colloca il *Bundesrat* al di fuori della visione unitario-istituzionale del Parlamento, orientamento che trova conferma sia nella lettera della *Grundgesetz* che non impiega mai il termine “Parlamento” ma parla solo di *Bundestag* e *Bundesrat*, sia nella storica decisione del *Bundesverfassungsgericht* del 1984 (BverfGE 37, 363), nella quale il Tribunale costituzionale ha chiaramente affermato che il *Bundesrat* non va qualificato come una seconda camera, in quanto sul piano politico non

---

<sup>16</sup> GG art. 51. [Composizione – Calcolo dei voti]. — 1. Il *Bundesrat* è composto da membri dei governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. Essi possono farsi rappresentare da altri membri dei rispettivi governi. 2. Ogni *Land* ha almeno tre voti, i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro, i *Länder* con più di sei milioni di abitanti cinque, i *Länder* con più di sette milioni di abitanti sei voti... *Omissis*.

<sup>17</sup> Costituzione austriaca, Art. 35. ... (2) I membri del Consiglio federale non devono necessariamente appartenere alla Dieta provinciale che li elegge; essi tuttavia devono essere eleggibili a tale Dieta. Per la dottrina, A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2015, p. 2;

<sup>18</sup> F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Trento, 1997, pp. 213ss.; F. PALERMO, *Il Bundesrat in Germania e Austria tra esigenze di riassetto e imaquillage istituzionale*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzione delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008, pp. 85ss.

opera paritariamente rispetto al *Bundestag* i cui componenti godono di un pieno mandato popolare<sup>19</sup>.

Pertanto, un nodo da sciogliere è la problematica concernente la legittimazione democratica del *Bundesrat* tedesco e degli organi parlamentari analoghi composti da rappresentanti dei governi statali o regionali: la *vexata quaestio* concerne la natura giuridica delle seconde camere inserite in contesti federalistici o a regionalismo avanzato, le cui funzioni si svolgono nel quadro di un bicameralismo funzionale che non solo garantisca la partecipazione delle entità locali alla gestione complessiva dello Stato ma assicuri anche la rappresentanza delle stesse grazie allo svolgimento di funzioni tipiche delle seconde camere (partecipazione alla funzione legislativa; limitata funzione di controllo del governo centrale).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il legislatore costituzionale italiano per la composizione del Senato opera un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco mutuando dal primo la base elettorale indiretta composta dalle diete provinciali (i consigli regionali italiani) e il connesso principio della libertà di mandato e mutuando dal secondo il meccanismo della cooptazione interna degli eletti dal collegio dei "grandi elettori", che diluisce ulteriormente il rapporto tra elettori ed eletti.

La designazione per cooptazione unita al meccanismo di verifica dei poteri ancora riservato agli *interna corporis* (art. 66, I co., inalterato, anche nella novella proposta dalla legge costituzionale accentua il carattere conservatore della riforma senatoriale: sarebbe stato opportuno introdurre una forma di verifica dei poteri, che non a caso rappresenta lo spartiacque tra la configurazione cetuale e la configurazione politica della rappresentanza, affidata a organi terzi rispetto al Parlamento (siano essi magistrati, giudici costituzionali o organi speciali), tendenza manifestatasi in Gran Bretagna già nella metà dell'Ottocento e in Europa continentale a partire dalla Costituzione di Weimar. La presente riforma rappresenta un'occasione mancata per segnare un passo decisivo in tal senso, allineando il Parlamento italiano alle più avanzate democrazie europee in tema di bicameralismo<sup>20</sup>: delle tre opzioni rappresentative realizzate dal bicameralismo, quella politico-partitica, quella istituzionale e quella territoriale, il senato italiano sembra riassumerle tutte con il rischio evidente dell'effetto *overlapping* dovuto all'amplificazione del conflitto innescato dalla sovrapposizione delle suddette opzioni<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Sulla citata sentenza; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 39-45.; H.H. KLEIN, *Il Bundesrat nella Repubblica federale di Germania: la «seconda camera»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1984, pp. 3ss.

<sup>20</sup> Con riferimento alla delicata materia del controllo delle elezioni e della posizione isolata - rispetto alle esperienze europee - dell'autarchia parlamentare italiana si veda l'interessante e corposo volume a cura di L. Pegoraro, G. Pavani, S. PENNICINO, *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, BUP, 2011, *passim*. Come pure non mancherà di porsi la delicata *querelle* sulle cause di incandidabilità (ma anche di sospensione) che la legge n. 235 del 2012 ha reso molto stringenti per i candidati alle cariche elettive locali rispetto ai candidati al parlamento: come rileva acutamente uno studioso, quali delle due discipline troverà applicazione per i candidati senatori consiglieri e sindaci? (E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, pp. 56-58).

<sup>21</sup> Come acutamente rileva uno studioso: « nel nuovo Senato i cleavage principali destinati a convivere siano tre: in primo luogo, ovviamente, quello partitico, a seconda cioè del partito (tendenzialmente nazionale) di affiliazione (o comunque sotto il cui simbolo si è stati eletti, consiglieri regionali o sindaci); in secondo luogo, quel-

### 3. Recessività del Senato e torsione della forma di governo

La configurazione del ruolo ancillare del Senato si manifesta sotto il profilo della rappresentanza di cui esso è espressione e della partecipazione al procedimento legislativo, di cui si dirà nei paragrafi che seguono. Nondimeno, la recessività del Senato rispetto alla Camera dei Deputati unita all'effetto iper-maggioritario della legge elettorale n. 52/2015 fa emergere una visione verticistica della forma di governo che culmina in un malcelato rafforzamento del ruolo del Governo che della maggioranza alla Camera dei Deputati è espressione anche in virtù del rapporto di fiducia unicamerale con la sola camera bassa, in quanto formalmente la legge costituzionale non tocca il titolo dedicato al Governo.

Sotto il primo profilo, come abbiamo potuto evidenziare nel paragrafo che precede, il Senato non gode della posizione costituzionale di rappresentante della Nazione bensì della funzione di rappresentare le istituzioni territoriali, con una composizione eterogenea, formata da tre tipologie di Senatori portatori di interessi diversificati: i consiglieri regionali, scelti in modo da rispecchiare la volontà elettorale espressa nelle elezioni dei consigli regionali; i sindaci, per i quali non opera la clausola della rappresentatività della volontà elettorale territoriale, i cinque senatori di nomina presidenziale. Ciascuna di queste categorie di senatori rappresenta interessi differenti: le prime due interessi territoriali eterogenei, regionali e comunali, la terza (in rapporto ponderale eccessivo rispetto al plenum del Senato) interessi che in quanto correlati alla cultura, alla scienza, all'arte, all'economia, e così via, superano gli interessi territoriali per assumere una valenza di carattere nazionale.

Non sono infatti mancati, sul piano della riflessione dottrinale, dubbi in merito alla evidente disomogeneità della rappresentanza prevista nel nuovo Senato, essendo stato da più parti rilevato che da un lato, pur nell'intento positivo di valorizzazione e responsabilizzazione di tutte le autonomie locali, viene tradito lo spirito originario della riforma del Senato, che voleva rendere tale organo il fulcro della funzione di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, rompendo il vincolo della rappresentanza territoriale, ruotante intorno al voto per delegazione, attraverso l'estensione ai senatori del principio del divieto di mandato imperativo, con il rischio di esporre la composizione della seconda camera a logiche di appartenenza politica e non di provenienza territoriale<sup>22</sup>: questa scelta striderebbe con l'altra che collega la durata del mandato dei senatori "territoriali" a quella degli organi territoriali elettivi, ossia i consigli regionali, estendendo tale vincolo di decadenza anche ai sindaci eletti, al pari dei consiglieri, dai consigli regionali. Inoltre, essendo stato abolito il limite di età per l'elettorato passivo, verrebbe meno anche «l'originario significato semantico del termine "Senato" (ovvero "Camera

---

lo territoriale, nel senso che i senatori tenderanno ad articolarsi a seconda della regione dal cui consiglio regionale sono stati eletti (con un qualche coinvolgimento anche degli elettori di quella regione, come si è visto); in terzo luogo, quello istituzionale, ossia a seconda della categoria di istituzioni di provenienza e di appartenenza (avendosi perciò, da un lato, senatori-consiglieri regionali, probabilmente spesso disgiunti a seconda che rappresentino regioni ordinarie o speciali, e, dall'altro, senatori-sindaci) (N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., pp. 8ss.).

<sup>22</sup> L'ampio dibattito dottrinario è stato ripercorso dal recente studio di E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., in particolare pp. 38-41; cfr. anche C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 5 agosto 2015, p.3.

*degli anziani*”)<sup>23</sup>, secondo quanto evidenziato nel primo paragrafo con riferimento alla nascita del bicameralismo in Francia, che prevedeva una seconda camera denominata appunto Consiglio degli Anziani.

Sotto il secondo profilo, occorre evidenziare che il processo irreversibile di torsione della forma di governo, che realizza una vera e propria transizione intersistemica “a costituzione invariata” in quanto il titolo della Costituzione dedicato al governo non subisce modifiche se non quelle formali di adattamento, si pone come effetto indiretto innescato dalla sovrapposizione e amplificazione delle conseguenze connesse alla recessività del Senato, la cui concreta operatività è messa in seria discussione sia dal cumulo dei mandati di consigliere regionale e di sindaco (a differenza di quanto accade in esperienze costituzionali politicamente più mature, come la Francia, ove la legge n. 125 del 2014 ha previsto il divieto del cd. *cumul des mandats* ossia l’incompatibilità tra mandato parlamentare e cariche esecutive regionali e locali)<sup>24</sup> sia dalla compressione delle attribuzioni legislative come si vedrà nei paragrafi che seguono, sia dal correlato rafforzamento della Camera dei Deputati a causa della sproporzione numerica (630 deputati contro 100 senatori) nonché dell’effetto ipermaggioritario della legge elettorale (legge n. 52/1015) che ha mantenuto intatti i meccanismi di selezione della rappresentanza già previsti nella legge n. 270/2005 (dichiarata incostituzionale con sentenza n. 1/2014).

Va tuttavia precisato che la nozione di transizione, sul piano della teoria costituzionalistica, ha rilevanza in quanto tende a porre in evidenza il profilo dinamico-procedurale del fenomeno dei mutamenti costituzionali. Occorre, infatti, tenere ben presente che nell’alveo delle transizioni possono essere ricondotte situazioni diverse generatesi in contesti differenti e che possono ingenerare il passaggio da un regime a un altro o da una forma di Stato a un’altra, ma anche il mutamento all’interno della medesima forma di stato delle regole che presiedono ai rapporti interistituzionali. Le prime, ossia le transizioni che si manifestano nel passaggio da ordinamenti autocratici e monopolistici a ordinamenti democratici, pluralistici e garantisti, significa mutamento della forma di stato e la sostituzione di un testo costituzionale ad un altro come conseguenza istantanea, identificando temporalmente il cambiamento, sebbene il processo di consolidamento che si manifesta nella realizzazione dei nuovi principi può essere lungo e complesso rendendo evidente lo iato che separa l’approvazione del testo costituzionale e la sua effettiva attuazione<sup>25</sup>; nulla esclude, tuttavia, che all’ondata di demo-

---

<sup>23</sup> E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 39.

<sup>24</sup> Una rapida disamina del dibattito dottrinario è sufficiente per inquadrare la problematica che emergerebbe da cumulo delle cariche di senatore e di amministratore locale rischiando di rendere il senato un organo che rischierebbe di agire “per corrispondenza” essendo tutte le sue componenti impegnate nello svolgimento di compiti amministrativi istituzionali: tanto è vero che il legislatore costituzionale si affrettò a inserire nell’art. 64 il dovere di partecipazione alle sedute parlamentari, dovere che «*dovrebbe ritenersi implicito, come dovrebbe avvenire per una qualsiasi persona cui sono state affidate funzioni pubbliche*» (E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 50).

<sup>25</sup> G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni costituzionali*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 3-5.

cratizzazione segua un'ondata di ritorno, secondo la famosa immagine di S.P. Huntington<sup>26</sup>, comportando la riemersione di formule cripto-autoritarie.

La seconda tipologia di transizioni è quella che si realizza all'interno della medesima forma di stato e che può originare da mutamenti della forma di governo di carattere formale o anche informale.

Queste considerazioni pongono le premesse per un'ulteriore riflessione, ossia che anche nell'ambito di quelle che vengono identificate come democrazie consolidate è possibile che si realizzino trasformazioni costituzionali che possono tradursi in transizioni costituzionali intrasistemiche: in tal modo si accoglie, infatti, una nozione "neutra" di transizione costituzionale, ossia un concetto di transizione non correlato, come originariamente è stato fatto, al trapianto dei principi di matrice liberale in ordinamenti in corso di evoluzione, ma inteso come fenomeno di carattere procedurale che consente ai regimi impiantati in alcune esperienze costituzionali di subire trasformazioni e ibridazioni tanto da discostarsi dal modello originario, pur insistendo nell'ambito di una cornice statale non autocratica e a "regole costituzionali invariate".

Questo è quello che si è verificato nel sistema costituzionale italiano e che la riforma costituzionale recepirebbe, pur senza intaccare in modo sostanziale gli artt. 92-96 della vigente Costituzione. Un passo indietro aiuta a comprendere che già in via di fatto la nostra forma di governo ha subito delle torsioni evidenti dal modello originario voluto dai Costituenti.

La Costituzione italiana del 1948 prefigura una dinamica dei rapporti istituzionali tra Parlamento, governo e Presidente della Repubblica incentrata sulla razionalizzazione dell'istituto della fiducia (art. 94), e dunque della responsabilità politica del governo di fronte alla maggioranza parlamentare, e dello scioglimento affidato al Presidente della Repubblica, eccetto che negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.) e sul ruolo di *pouvoir neutre et intermédiaire*, svolto dal capo dello Stato, secondo la definizione datane da Benjamin Constant nel suo *Cours de principes politiques*, sebbene con riferimento alla monarchia costituzionale.

Sotto questo profilo, dunque, l'esperienza costituzionale italiana richiama le logiche politico-partitiche delle ultime due legislature della III Repubblica (1932-1936 e 1936-1940) e della breve parentesi della IV Repubblica francese.

Il governo era stato configurato in modo tale da essere posto al riparo da possibili deviazioni egemoniche del suo Presidente. Il Presidente del Consiglio dei ministri italiano aveva un potere di direzione politica legato però dal vincolo della solidarietà ministeriale (o principio di collegialità): tuttavia, il principio della collegialità non era inteso in modo rigido, distinguendosi una posizione di preminenza del Presidente all'interno della compagine governativa e la possibilità che anche un singolo ministro potesse essere colpito da mozione di sfiducia (si ricorda il caso del ministro guardasigilli Mancuso, giudicato in sede di conflitto di attribuzioni dalla Corte costituzionale con sentenza n. 7/1996). Il Consiglio dei Ministri si configurava,

---

<sup>26</sup> S.P. HUNTINGTON, *La terzo ondata*. I processi di democratizzazione alla fin del XX secolo, Bologna, il Mulino, 1995, cap. III.

pertanto, come l'organo di confluenza delle delegazioni dei partiti ed era il vero motore della mediazione politica fra le componenti delle coalizioni partitiche, spesso contingenti perché destinate ad avere breve durata.

Tuttavia, tali previsioni costituzionali non si sono rivelate efficaci di fronte alla degenerazione del tessuto politico e hanno dato vita ad un modello parlamentare debole, dominato dalla frammentazione politica e dai partiti nei quali alla fine si è concentrato il potere di "fare e disfare" i governi, ossia quel potere di crisi attraverso il quale i partiti, grazie alla legge elettorale proporzionale (in vigore fino al 1993, e apparentemente "riesumata" con la legge 270 del 21 dicembre 2005, che ha adottato soluzioni tecniche talmente irrazionali da essere colpita da declaratoria di incostituzionale), hanno conquistato un ruolo forte in Parlamento, detronizzandolo e riducendolo ad un mero ruolo di registrazione di decisioni politiche adottate all'esterno.

La scelta prima in favore di un sistema elettorale misto a tendenza maggioritaria nel 1993 (leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993, cd. riforma "Mattarella") e poi di un sistema (apparentemente) proporzionale con premio di maggioranza nel 2005 (la citata legge n. 270/2005) hanno determinato uno slittamento della forma di governo reale dal modello parlamentare prefigurato dalla Costituzione, dando vita ad una presidenzializzazione strisciante dell'esecutivo. A questo proposito, Maurice Duverger<sup>27</sup> ha parlato di democrazia "immediata", giacché l'elettore con il suo voto sceglie "senza vie traverse" il capo del governo che è il leader del partito che ha vinto le elezioni e nel suo volume sui sistemi politici l'autore menziona l'esempio della Gran Bretagna: ma la situazione italiana non è comparabile con quella britannica, poiché lontanissimo è il contesto politico ed il sistema elettorale delle due esperienze costituzionali. Nel sistema britannico, infatti, è il leader del partito che ha vinto le elezioni ad essere nominato primo ministro dalla Corona ed è il nodo inestricabile che lega *leadership* e *premiership*, fondato sul bipartitismo sostanziale e sulla regola dell'alternanza (favorita dal sistema maggioritario a un turno) all'origine della stabilità di quel sistema costituzionale, caratterizzato da un insieme di pesi e contrappesi che fanno sì che il rapporto tra il partito e il *leader-premier* resti immutato fin tanto che la maggioranza parlamentare non decida di mettersi fine: la subordinazione di fatto del primo ministro al Parlamento testimonia la reale, e non effimera, supremazia di quest'ultimo.

L'insieme di questi elementi caratterizzanti il sistema costituzionale britannico non si rinvencono nel sistema italiano giacché:

a) il sistema dei partiti è fortemente frammentato, soprattutto dopo la legge elettorale n. 270/2005 che ha amplificato la polverizzazione dei partiti e dei movimenti politici producendo un bipolarismo "di facciata" e che la legge 52/2015 tenderebbe ad assorbire in un tri-

---

<sup>27</sup> M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Bari, Laterza, 1978; trad. it., *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Les grands systèmes politiques*, 1955. L'autore distingue tra sistemi a "parlamentarismo maggioritario" fondati su due partiti nei quali sono gli stessi elettori a scegliere il governo secondo un modello democratico diretto, nel senso moderno del termine, e sistemi a "parlamentarismo non maggioritario" fondati su più di due partiti, nei quali il governo è normalmente formato da coalizioni fatte e disfatte dagli eletti e dunque si è al cospetto di "democrazie mediate" (op. cit., pp. 114-115).

partitismo disciplinando artificialmente l'attribuzione del premio di maggioranza al partito che abbia ottenuto più voti (senza soglie minime) al turno di ballottaggio;

b) il tessuto politico e sociale italiano è profondamente pluralista e rifiuta la logica del bipartitismo;

c) in un simile contesto politico non avremo mai il leader di un partito, ma il leader di una coalizione elettorale o quand'anche di un partito favorito dal premio maggioritario non si può escludere la presenza di correnti interne allo stesso, cedendo quindi alla logica della disproporzionalità del voto e della manipolazione della volontà elettorale;

d) all'indomani delle elezioni legislative, il governo si presenta fragile in quanto costituita da componenti politiche e partitiche unite dalla prospettiva della vittoria elettorale e non da un reale progetto politico comune;

e) alla fine, la camera bassa titolare del potere di decisione politica in virtù del principio (iper)maggioritario diviene nei fatti una camera di registrazione del programma di governo.

I progetti di riforma costituzionale che si sono avvicinati in Italia a partire dagli anni '90 (e simbolicamente gli anni novanta con la riforma elettorale del 1993, che muta il sistema elettorale da proporzionale in "tendenzialmente" maggioritario e che avrebbe indotto una trasformazione della forma di governo da consociativa in bipolare di facciata, rappresentano per il tessuto costituzionale italiano una spartiacque tra un "prima" e un "dopo") sono stati tutti focalizzati a risolvere il problema cardine della forma di governo italiana, la crisi di governabilità<sup>28</sup>.

È a questo punto che il sistema costituzionale d'oltralpe diviene un modello cui tendere, sebbene tale tensione ideale sia stata favorita da alcune distorte interpretazioni dello stesso, prima fra tutte l'effetto positivo della duttilità e delle potenzialità di adattamento della natura dualistica capace di esprimere in ogni condizione politica una compagine governante<sup>29</sup>: si allude al fenomeno della *cohabitation*, la cui implicita valenza di correttore parlamentare del sistema non ha impedito di considerarlo come un meccanismo potenzialmente destabilizzante, come punto critico del sistema dagli esiti imprevedibili e non immune da conflitti interorganici. A questo si aggiunge, che la duttilità e, a volte ambiguità, di lettura del sistema

---

<sup>28</sup> Il costituzionalismo francese è stato a lungo uno dei modelli cui i riformatori italiani si sono ispirati, sin dal periodo napoleonico. A partire dalle costituzioni francesi della Rivoluzione (in particolare la costituzione del 1795) che hanno costituito il punto di riferimento delle Repubbliche "giacobine" in Italia, passando per la costituzione del 1830, che ha fortemente influenzato lo Statuto Albertino del 1848, per giungere alla Costituzione del 1946, che ha rappresentato un punto di riferimento per i costituenti italiani nell'elaborazione della Costituzione repubblicana. Questo spiega il naturale interesse della dottrina italiana per le istituzioni del 1958 che innovavano profondamente il tessuto connettivo del costituzionalismo francese, soprattutto a partire dagli anni ottanta, quando si superano i dubbi sulla deriva autoritaria di questa peculiare forma di governo (M. VOLPI, *L'avversione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, in *Il Filangieri – Quaderno 2008*, pp. 61-73; G. AMATO, *La recezione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., pp. 75-81; O. MASSARI, *L'impossibile adozione*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit. pp. 83-92; S. Bonfiglio, *L'elezione diretta del capo dello Stato nella V Repubblica vista dall'Italia nel tempo*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., pp. 129-138). Per un contributo recente allo studio di questa particolare esperienza costituzionale, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University, Press, 2014, *passim*.

<sup>29</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 167 ss.

semipresidenziale hanno potuto reggere il contraccolpo della *cohabitation* in un sistema politico ben strutturato quale quello francese e assistito da un sistema elettorale, quale quello maggioritario a doppio turno, in grado di coagulare la rappresentanza: immaginiamo d'importare *tout court* l'opzione semipresidenziale, che in astratto appare la soluzione più congeniale perché in grado di conciliare posizioni opposte, in un quadro politico così destrutturato come quello italiano e consideriamo l'effetto di detonazione che una ipotetica *cohabitation* potrebbe determinare!

In realtà, una certa influenza della tendenziale presidenzializzazione degli esecutivi, che si registra attualmente in alcune democrazie contemporanee, si è rivelata l'elemento centrale del tentativo di riforma costituzionale varato dalla maggioranza governativa di centro-destra nel biennio 2004-2005 e bocciato con il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006: alcune soluzioni previste in questo progetto di riforma avrebbero comportato un mutamento della forma di governo italiana accostandola però solo parzialmente al regime semipresidenziale francese, che permane caratterizzato dall'intrinseco dualismo, mentre il sistema italiano, anche progetto di riforma costituzionale del 2006 restava ancorato al monismo di stampo parlamentare<sup>30</sup>.

La riforma costituzionale Renzi -Boschi, unita alla recente riforma elettorale, prevede un implicito rafforzamento del ruolo decisionale del Presidente del Consiglio incentrato su di un'investitura di fatto popolare, fondata cioè sulla qualità di leader della forza politica vincente, e risponde a una logica democratico-plebiscitaria che incarna il rifiuto della logica democratica-partecipativa-rappresentativa, con conseguente assenza di contrappesi istituzionali e marcato disequilibrio istituzionale, accentuato da una debole responsabilità politica degli organi istituzionali.

La legge costituzionale - tra gli obiettivi che si prefigge - ha quello di rendere concretamente operante il dato politico che, a seguito delle due riforme elettorali del 1993 e del 2005, si è ormai affermato sul piano della prassi, vale a dire il fatto che il premier italiano è, al pari del Presidente della Repubblica francese non in regime di *cohabitation* (cd. semipresidenzialismo maggioritario), il leader di fatto e di diritto della maggioranza parlamentare, lasciando sullo sfondo l'evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica in costante bilico tra funzione (neutra) di garanzia e funzione (politica) governante e fondato su di un articolo costituzionale che ha sempre lasciato aperta una pluralità – talvolta equivoca - di significati<sup>31</sup>, evoluzione che - a parte l'esperienza della seconda presidenza Napolitano che ha segnato lo scivolamento verso un ruolo propulsivo e attivo (quasi cripto-presidenziale)<sup>32</sup> – con

---

<sup>30</sup> A. DIGIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, *passim*.

<sup>31</sup> E. CHELI, Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Atti di un convegno* (Messina – Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè editore, Milano, 1985, p. 99.

<sup>32</sup> G. GALIPÒ, *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 89-90. Richiamando le note vicende che hanno portato alla formazione del Governo Monti, prodromi di una tendenziale trasformazione della forma di governo secondo logiche estranee al parlamentarismo, "appare di tutta evidenza come possa trovare più di un fondamento l'impressione che, pur nel pieno rispetto delle



la presidenza Mattarella sembra essersi re-incanalata negli argini parlamentari conformemente a quanto delineato nella storica sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale<sup>33</sup>.

Tuttavia, a differenza della forma di governo semipresidenziale nella quale è l'intrinseco dualismo a rappresentare paradossalmente il punto di equilibrio di quel sistema costituzionale (sebbene alternando fasi di più marcato parlamentarismo a fasi di più accentuato presidenzialismo), nell'ambito del quale non va trascurato ai fini di meglio comprendere il ruolo presidenziale lo svolgimento delle funzioni di capo dell'Esecutivo la legge di riforma della Costituzione italiana, mantenendo una configurazione monistica dei rapporti Parlamento/Governo, rafforza in modo sbilanciato - sebbene in via indiretta ossia per il tramite degli effetti coincidenti della riforma elettorale - la figura del Presidente del Consiglio, a discapito sia del Parlamento sia degli organi di garanzia, nella specie il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, rompendo un principio fondamentale del costituzionalismo moderno, vale a dire l'equilibrio tra i poteri dello Stato: il rafforzamento della posizione del primo ministro nell'ambito della compagine governativa e nei rapporti con il Parlamento nel disegno tracciato dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi discenderebbe tanto dalla qualità di leader della maggioranza parlamentare che si estrinseca nel rapporto fiduciario privilegiato con la Camera dei deputati, quanto dal correlato affievolimento del Senato e degli istituti di garanzia, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, questi ultimi nel loro momento genetico assorbiti dal circuito maggioritario<sup>34</sup>.

Si va, quindi, delineando, una forma di ipertrofismo maggioritario della forma di governo nella quale l'obiettivo primario della governabilità è strettamente connesso alla tenuta del fronte maggioritario e pertanto la stabilità dell'esecutivo dipenderebbe dall'assenza di conflitti interni allo stesso partito di governo e dunque rimessa al fluttuare della contingenza politica e non ancorata a solide e chiare regole costituzionali che fissino i parametri del rap-

---

*proprie prerogative formali, la vocazione istituzionale della Presidenza della Repubblica quale reggitore della Crisi abbia dato luogo ad una sostanziale evoluzione della forma di governo verso modelli di semipresidenzialismo mite*". In senso adesivo, G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013, p. 111; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013, pp. 47 e ss. Per una ricostruzione del "novennato" del Presidente Napolitano, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più unga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>33</sup> Sulla sentenza n. 1/2013 si è sviluppato sin da subito un ampio e fecondo dibattito dottrinale: S. CECANTINI, *Una prima lettura in 7 punti della sentenza 1/2013. Il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 febbraio 2013; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/2013, 10 maggio 2013; A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2013, 29 marzo 2013; M. PETRINI, *Osservazioni in prima lettura alla sentenza n.1 del 2013 della Corte Costituzionale nel giudizio di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente della Repubblica nei confronti del Procuratore della Repubblica di Palermo*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it); G. SCACCIA, *Il settennato Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2013; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8 febbraio 2013.

<sup>34</sup> In senso adesivo, E. De Marco, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Boschi-Renzi". Una riforma ormai improcrastinabile ma non priva di dubbi e nodi irrisolti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 8-11.

porto Parlamento / Governo, cui si aggiungono una disciplina debolmente incidente sulla soluzione dei conflitti endo-parlamentari, come si vedrà nel paragrafo che segue.

#### **4. Previsione di alcuni meccanismi (pochi) di razionalizzazione del procedimento legislativo. L'esempio francese**

Per poter valutare l'incidenza del Senato nelle dinamiche endo-parlamentari, occorre interrogarsi sulla configurazione del procedimento legislativo e sul ruolo che al suo interno gioca la camera alta.

La Costituzione francese dedica al procedimento legislativo numerose e articolate disposizioni nell'intento di razionalizzare e prevenire i conflitti funzionali endo-parlamentari. Il principio-guida è il seguente, e per certi aspetti inverso a quello proposto nella legge costituzionale: il bicameralismo paritario è la regola, il bicameralismo imperfetto l'eccezione. L'obiettivo non è quello di ridurre il peso politico di una delle due camere, ma di far sì che un progetto di legge possa diventare legge in tempi certi e rapidi: le misure (tecnico-procedurali) di razionalizzazione legislativa sono pertanto volte al superamento della *navette* parlamentare.

Di seguito le disposizioni costituzionali francesi saranno illustrate e comparate con quelle previste dalla legge costituzionale oggetto di riflessione.

##### **4.1. Il bicameralismo paritario**

- a) Il diritto di emendamento (o *navette*; art. 44 I co. Costituzione francese) appartiene in via concorrenziale al Governo e a ciascun parlamentare e si esercita in seduta o in commissione con un voto specifico su ciascun emendamento e dopo la discussione del testo al quale si rapportano. A questo proposito va segnalata una costante giurisprudenza del Consiglio costituzionale volta a fare il punto sul principio giurisprudenziale che fonda il diritto di emendamento nel corso della *navette parlementaire*. Tale principio, fondato sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale degli anni 1998-2006<sup>35</sup> stabilisce che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 39, 44 e 45 della Costituzione francese, il diritto di emendamento si esercita in ogni stadio del procedimento legislativo, ad eccezione delle disposizioni specifiche applicabili alla riunione della Commissione mista paritetica, e che le integrazioni o modificazioni apportate al testo in discussione, quale che sia la portata, devono contenere un legame con l'oggetto del progetto o proposta sottoposta al voto parlamentare<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Cons. const., déc. n. 2004-501 DC del 5 agosto 2004; Cons. const., déc. n. 2005-519 DC del 29 luglio 2005; Cons. const., déc. n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005; Cons. const., déc.n. 2005-532 del 19 gennaio 2006.

<sup>36</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *Al vaglio del Conseil constitutionnel la loi anti-terroriste: il fine giustifica i mezzi ?*, in Dir. Pub. Comp. Eu., 2006, pp. 722-728

La legge costituzionale non prevede norme dettagliate in merito alla tecnica emendativa che viene demandata alla competenza dei regolamenti parlamentari.

- b) La procedura di revisione costituzionale (art. 89 Cost. fr.) vede il Senato e l'Assemblea nazionale su di un piano di parità sia sotto il profilo del potere di iniziativa, che è attribuito in eguale misura a ciascun Senatore, a ciascun deputato e al Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro, sia nella fase deliberativa. Sotto questo ultimo profilo occorre distinguere i due procedimenti previsti dall'art. 89 Cost.fr.
  - 1) Il progetto o la proposta di revisione deve essere approvato dal Senato e dall'Assemblea nazionale in termini identici, e il governo non può opporre alcun meccanismo di razionalizzazione parlamentare (commissione mista, *der nier mot*). Una volta approvato da entrambi i rami del Parlamento il testo è sottoposto a referendum.
  - 2) Se il testo adottato in termini identici scaturisce da un progetto governativo, il Presidente della Repubblica può optare tra il referendum e la convocazione del Parlamento riunito in Congresso a Versailles, ma in questo caso l'approvazione del progetto richiede il conseguimento della maggioranza qualificata dei 3/5 dei voti espressi.

Risulta evidente che nell'ambito del procedimento di revisione il Senato francese ha gli stessi poteri dell'Assemblea nazionale, non potendo essere attivato alcun meccanismo di freno della *navette*.

Anche la legge costituzionale stabilisce che le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali siano di competenza paritaria del Senato e della Camera dei deputati: ma in questo caso la natura bicamerale delle leggi di revisione è a garanzia "rafforzata" in quanto prevista dall'art. 138 della nostra Costituzione<sup>37</sup>.

- c) L'art. 41 della Costituzione francese prevede che se nel corso dell'iter legislativo risulta che una proposta o emendamento invadano le competenze così come definite dall'art. 34, 37 e 37.1 della Costituzione francese o siano in contrasto con una delega accordata in virtù dell'art. 38, il Governo o il Presidente dell'Assemblea incaricata possono opporre l'irricevibilità e in caso di disaccordo promuovere il giudizio del Consiglio costituzionale francese che decide nel termine di otto giorni. Questo potere che è riconosciuto in via paritaria ai presidenti delle due Camere e al Governo e attiene al riparto di competenze normative primario tra Legislativo ed Esecutivo fondato non sul principio di gerarchia ma su quello di competenza. Tale tecnica di razionalizzazione presuppone un sistema di competenze legislative fondato sul criterio della competenza e

---

<sup>37</sup>E. Rossi, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 91.

non sul criterio gerarchico (cd. “*domaine de la loi*” e “*domaine du règlement*” che ha trasformato il Parlamento francese in un legislatore di attribuzione).

La legge costituzionale, pur muovendosi in una logica di ripartizione di competenze, connette il profilo competenziale con quello tecnico-procedimentale, ripartendo le competenze normative tra i due rami del Parlamento e lasciando arbitri dell'eventuale conflitti il Presidente delle Assemblée, senza possibilità di ricorso all'autorità giurisdizionale.

- d) La Commissione mista paritaria (art. 45, II e III co. Cost. fr.). Nel procedimento legislativo ordinario la Commissione mista paritaria (costituita da 28 membri: 7 deputati effettivi e 7 supplenti; 7 senatori effettivi e 7 supplenti) può essere convocata su iniziativa del Primo ministro dopo due letture o, in caso d'urgenza, dopo una sola lettura del testo da parte di ciascuna assemblea. Essendo generalmente l'ultima lettura effettuata dal Senato, la CMP consente ai senatori di convincere i deputati degli emendamenti apportati al progetto: l'approvazione in CMP è una procedura strettamente bicamerale in cui le due Camere sono poste su di un piano di parità, e i senatori sono in grado di determinare l'indirizzo di quest'organo parlamentare.

La legge costituzionale non disciplina un meccanismo di conciliazione che si presenta come un efficace strumento di razionalizzazione previsto anche dalle Costituzioni tedesca, belga e americana e che consente di superare l'ostruzionismo parlamentare su progetti/proposte di legge particolarmente rilevanti.

- e) Nel sistema delle fonti del diritto francese, le leggi organiche (art. 46 , IV co., Cost. fr) hanno un carattere rafforzato rispetto alle leggi ordinarie sotto il duplice profilo contenutistico (trattandosi di leggi sull'organizzazione costituzionale) e procedurale (controllo obbligatorio di costituzionalità): l'art. 46, che disciplina il procedimento di approvazione delle stesse, contiene una misura volta a rafforzare il ruolo del Senato. Il quarto comma della citata disposizione prevede, infatti, che le leggi organiche relative all'organizzazione del Senato devono essere approvate nel medesimo testo da entrambe le camere (essendo escluso il *dernier mot* dell'Assemblée nazionale, seppure a maggioranza assoluta dei suoi membri): questa misura è volta precipuamente ad evitare i colpi di mano della maggioranza parlamentare.

Questo istituto, funzionale a eliminare ab origine leggi che incidono direttamente sul funzionamento degli organi istituzionali dal contenuto incompatibile con i principi fondamentali costituzionali, non è previsto dalla legge costituzionale: essa contempla un solo caso di procedimento legislativo rafforzato, il controllo preventivo e facoltativo di costituzionalità delle leggi elettorali che non può essere affiancato al procedimento di approvazione delle leggi organiche e che risulta eccentrico attesa la obbligatorietà del controllo rispetto alla categoria delle leggi organiche così come accolte nel sistema

francese e spagnolo atteso che si tratta di leggi che disciplinano l'organizzazione dei poteri. Considerando la gravità, sotto il profilo tanto giuridico quanto politico, della vicenda della declaratoria di incostituzionalità della vigente legge elettorale (Corte cost. sent. n. 1/2014), sarebbe stato opportuno prevedere la categoria delle leggi organiche il cui procedimento di approvazione ingloba come fase necessaria il controllo preventivo di costituzionalità: e la legge elettorale potrebbe rientrare tra le leggi organiche, che dovrebbero essere oggetto di procedimento legislativo bicamerale e di controllo di costituzionalità, preventivo e obbligatorio, così come previsto dalla legge costituzionale per le sole leggi elettorali. Tale meccanismo sarebbe completato con il deferimento alla Corte costituzionale della verifica dei poteri degli eletti, come più su evidenziato e come previsto nel sistema costituzionale francese.

#### **4.2. Il bicameralismo imperfetto (a vantaggio del Senato)**

- a) Le *droit à la priorité* del Senato (art. 39, ult. co., Cost. fr.). La riforma costituzionale del 23 marzo 2003 ha reso il Senato beneficiario del principio di priorità: l'ultimo comma dell'art. 39 prevede, infatti, che i progetti di legge relativi all'organizzazione delle collettività territoriali e alle istanze rappresentative dei francesi residenti all'estero devono essere esaminati in prima battuta dal Senato. Si tratta di un orientamento del potere di iniziativa: come in materia finanziaria la priorità è attribuita all'Assemblea nazionale, così nelle materie concernenti gli interessi degli enti territoriali nonché dei francesi residenti all'estero la priorità è assegnata al Senato, che assicura una doppia rappresentanza (enti territoriali / francesi residenti all'estero), senza alterazione del principio bicamerale<sup>38</sup>.
- b) Un'altra ipotesi in cui si realizza un bicameralismo *renversé* a vantaggio del Senato è quella prevista dall'art. 88.6 Cost.fr.: si tratta di una disposizione contenuta nella legge di revisione costituzionale seguita alla firma del *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* e dunque resa improduttiva di effetti giuridici dall'esito negativo del referendum sulla ratifica del Trattato del 29 maggio 2005. La norma, tuttavia, è interessante sotto molteplici profili. Tale disposizione, introdotta dalla l. cost. del 1 marzo 2005, attribuisce al Parlamento un potere di veto attraverso una mozione votata in termini identici dalle due camere nei confronti delle revisioni semplificate (ossia a maggioranza qualificata) delle regole di adozione degli atti dell'Unione europea. L'adozione di una mozione in termini identici è giustificata dalla ratio della norma che consiste nell'instaurare un parallelismo procedurale tra la revisione della costituzione e la mozione di opposizione ad una revisione semplificata del trattato. In realtà qui il bicameralismo paritario pende a vantaggio del Senato, poiché la camera alta attraver-

---

<sup>38</sup> R. HANICOTTE, *Priorité au Sénat*, in *Pouvoirs*, 2004, pp. 159 ss.

so il proprio veto può paralizzare la revisione semplificata del trattato: in questo caso il *dernier mot* passa al Senato<sup>39</sup>.

La legge costituzionale, pur non conformandosi alla regola della *priorité* di stampo francese, ha previsto che i provvedimenti concernenti la materia territoriali siano trasmessi al Senato che ha dieci giorni per pronunciarsi. Invece la materia “europea” è attribuita in misura paritaria alla deliberazione di entrambe le Camere ma solo per quanto concerne “le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea” (art. 70, nel testo novellato dalla legge costituzionale) nonché le leggi di autorizzazione alla “ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” (art. 80 nel testo novellato dalla legge costituzionale), svuotando ancora una volta il ruolo del Senato con riferimento alla funzione di coordinamento delle politiche europee.

#### **4.3. Il bicameralismo imperfetto (a vantaggio dell’Assemblea nazionale)**

Una parte consistente del procedimento legislativo francese è volta ad eludere gli attriti endo-parlamentari conferendo all’Assemblea nazionale una posizione di vantaggio.

- a) Il *dernier mot* (art. 45, ult. co. Cost. fr.). In particolare il procedimento legislativo prevede un meccanismo procedurale che stabilisce come *regola* il voto di un testo identico da parte delle due assemblee e come *eccezione* la convocazione di una Commissione mista paritaria incaricata di trovare l’accordo su di un testo. Solo nel caso in cui non è andata a buon fine la riunione su iniziativa del *Prémier* della Commissione mista paritetica ai sensi dell’art 45, 2° comma, il Governo, dopo un’ultima lettura da parte delle due camere, investe della questione la sola Assemblea Nazionale, che esprime definitivamente il suo voto (il cd. *dernier mot*) o sul testo votato dalla Commissione o sull’ultima versione del testo originariamente approvato dalla stessa, modificato all’occorrenza da uno o più emendamenti senatoriali. In tal modo, si tronca l’eventuale *navette*: la procedura del *dernier mot* è stata sovente impiegata dal Governo quando si è trovato dinanzi ad un Senato ostile.

La legge costituzionale ha previsto un meccanismo di superamento del veto senatoriale da parte della Camera bassa selettivo (solo per la materia territoriale e finanziaria) e limitato alla deliberazione a maggioranza assoluta.

---

<sup>39</sup> P. AVRIL, *Le bicameralisme inversé: à propos du veto de l’article 88-6 de la Constitution*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 2005, pp. 583-586.

- b) Il *vote bloqué* (art. 44 u.c). Su richiesta del Governo, si consente all'Assemblea Nazionale di pronunciarsi su di un progetto di legge con un solo voto e sulla base degli emendamenti approvati dal Governo medesimo Cost. fr. '58).

Il procedimento legislativo introdotto dalla legge costituzionale è, pertanto, molto lontano dai meccanismi di razionalizzazione parlamentare previsti dalla Costituzione della V Repubblica francese, volti a consentire il superamento dell'*impasse* procedurale senza alterare il ruolo e il peso politico delle due camere nell'ambito del procedimento legislativo.

## **5. Il procedimento legislativo è segmentato e ripartito per competenze secondo l'esempio belga**

La posizione di recessività procedimentale cui viene relegato il Senato della Repubblica, che in un sistema federale viene compensata dal ruolo di collettore delle istanze territoriali svolto dalle seconde camere unito al bilanciamento in sede di instabilità politica delle funzioni della camera bassa (v. l'istituto dello stato di urgenza legislativa della Costituzione tedesca, che in caso di *impasse* maggioritario al Bundestag consente al Bundesrat l'esercizio esclusivo della potestà legislativa per un periodo massimo di sei mesi), nonché in sede di attuazione del diritto europeo e comunitario, nella legge costituzionale viene ulteriormente radicata dal principio della ripartizione per materie della funzione legislativa tra le due camere.

La legge costituzionale sembra ispirarsi all'esperienza federale belga che ha strutturato il procedimento legislativo in tre sub-procedimenti distinti per materia<sup>40</sup>, paese che negli ultimi anni non ha brillato per stabilità del sistema politico e, conseguentemente, per governabilità.

- a) La legge monocamerale, opera della Camera dei rappresentanti e del Re: si tratta delle leggi che intervengono nei quattro ambiti individuati dall'art. 74 della Cost. belga e precisamente, per la concessione delle naturalizzazioni, per le leggi concernenti la responsabilità civile e penale dei ministri del Re, per le leggi in materia finanziaria e per la fissazione del contingente dell'esercito. Il Senato è totalmente escluso da questo tipo di procedimento.
- b) La legge bicamerale integrale, opera congiunta del Re, della Camera dei rappresentanti e del Senato, in uno degli ambiti indicati dall'art. 77 Cost.belga. Per questo tipo di leggi le due camere sono poste su di un piano di parità e solo un testo il cui contenuto è stato approvato in termini identici dai due rami del Parlamento viene trasmesso al

---

<sup>40</sup> F. DELPÉRÉ, *L'ordinamento federale belga*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 291 ss.

Re. Gli ambiti decisionali previsti dall'art. 77 sono alquanto eterogenei e possono essere raggruppati come segue:

- la Costituzione e le leggi da adottare a maggioranza speciale;
- le leggi ordinarie relative alla struttura dello Stato federale e al funzionamento del Parlamento;
- le leggi concernenti i rapporti tra il Parlamento e la monarchia;
- le leggi di ratifica dei trattati internazionali e sopranazionali, le leggi che attribuiscono determinate competenze a istituzioni del diritto internazionale pubblico e le leggi che disciplinano il potere sostitutivo delle autorità federali alle autorità regionali e comunitarie in caso di inadempimento degli obblighi internazionali;
- le leggi concernenti gli accordi di cooperazione tra lo Stato federale, le comunità e le Regioni;
- le leggi sulla nazionalità.

c) La legge bicamerale virtuale (art. 78-81 Cost.belga), ossia il procedimento legislativo ordinario, è opera congiunta del Re, della camera dei rappresentanti e del Senato, quest'ultimo in posizione recessiva rispetto alla Camera dei rappresentanti, alla quale compete l'esame preliminare del progetto di legge presentato dal governo. Il progetto di legge, adottato dalla camera, è trasmesso a Senato, che entro 15 giorni lo esamina solo su richiesta di almeno 15 senatori. Entro 60 giorni il Senato può:

- decidere di non emendare il testo o far trascorrere i 60 giorni senza pronunciarsi; in questo caso il testo è trasmesso al Re tramite la Camera dei rappresentanti;

- emendare il testo, che in questo caso è trasmesso alla Camera dei rappresentanti, che può approvare il testo definitivamente o decidere di emendarlo; in questo caso il testo torna al Senato che all'occorrenza procederà ad emendarlo nuovamente: ma in questo caso il *dernier mot* spetta alla Camera che si pronuncia definitivamente sia confermando sia emendando il testo. In caso di disaccordo tra i due rami del Parlamento su di un testo di legge, una Commissione mista paritaria composta in eguale numero da senatori e deputati decide a maggioranza dei 2/3 (art. 82 Cost.belga).

L'influenza del procedimento legislativo belga sulla legge costituzionale emerge con evidenza: da un lato, il procedimento ordinario (monocamerale eventuale) è subordinato all'inattività del Senato che può rientrare nel circuito deliberativo su impulso di un terzo dei suoi componenti entro 10 gg. (o 15 gg.) dalla trasmissione del progetto di legge da parte della camera dei deputati<sup>41</sup>, o di sua iniziativa a maggioranza assoluta dei componenti<sup>42</sup>,

---

<sup>41</sup> Legge costituzionale, art. 70, III co.: "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata."



dall'altro, il terzo comma prevede una posizione rinforzata del Senato nelle materie per le quali la sua composizione "territoriale" gli attribuisce un ruolo di impulso (materie di competenza legislativa esclusiva regionale e finanziaria, mentre la materia europea, per la sola approvazione delle leggi di attuazione, è riservata al procedimento bicamerale perfetto), prevedendo che gli emendamenti senatoriali possano essere superati solo dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati<sup>43</sup> (un procedimento simile al *dernier mot* franco-belga, con esclusione del ricorso alla commissione di conciliazione ma con deliberazione finale a maggioranza assoluta).

La scomposizione del procedimento legislativo è uno dei modi di realizzazione di un bicameralismo imperfetto forte che non voglia limitarsi a dei meccanismi di compensazione interni al procedimento legislativo e che tende a costruire il rapporto endo-parlamentare secondo un rapporto di alternatività tra le due camere, sottraendo il potere deliberativo alla camera alta e suddividendo l'approvazione della legge in un procedimento legislativo "a doppio monocameralismo" (art. 70, nel testo novellato)<sup>44</sup>. La farraginosità della pluralità di innesti procedurali è rilevata anche dai fautori della riforma costituzionale italiana che pongono l'accento sulla difficoltà a individuare l'oggetto "proprio" dei differenti procedimenti legislativi<sup>45</sup>, circostanza che rischia di amplificare i conflitti endo-parlamentari, ai quali non è stato contrapposto un meccanismo di risoluzione efficace, come si dirà a breve. D'altro canto, risulta evidente che tale tipo di bicameralismo lo si trova applicato a sistemi a base federale, con un ruolo ben individuato del Senato come camera di rappresentanza degli interessi territoriali con competenze diverse da quelle legislative in senso stretto, e non a sistemi a base

---

<sup>42</sup> Legge costituzionale, art. 71 II co.: "Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei Deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica."

<sup>43</sup> Legge costituzionale, art. 70 IV co.: "L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'art.117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Art. 70 IV co.: "I disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei Deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione". In questo ultimo caso, relevantissimo poiché trattasi degli atti finanziari fondamentali, la Camera dei deputati approva il testo emendato o può superare il veto senatoriale deliberando a maggioranza assoluta (art. 81, VI co., nel testo novellato).

<sup>44</sup> Sulla numerosità e farraginosità dei procedimenti legislativi cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 83-112.

<sup>45</sup> «La questione della complicazione del procedimento legislativo non va certo sottovalutata: è inutile nascondersi che l'individuazione di quello che il nuovo art. 70, comma 1, definisce come "oggetto proprio" di ciascuna legge sarà attività complicatissima, non solo per un legislatore disordinato come è tradizionalmente quello italiano, ma proprio perché - in linea generale - le attività umane non possono essere incasellate in "materie" o "oggetti", giacché sono sempre molteplici e multiformi. Pur tuttavia la questione del nuovo procedimento legislativo e della sua complicazione non può nemmeno essere sopravvalutata: basti pensare che non appare dissimile a quello di tutti gli Stati composti (v. ad esempio gli articoli 76, 29, 73, 74, 84, 104, 109 della Legge fondamentale tedesca) o dell'Unione Europea» (B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 20 luglio 2016, p. 4). Con la sola notazione che l'Italia non è uno stato composto ma unitario ex art. 5 Costituzione del 1948, che il bicameralismo tedesco presenta delle sue peculiarità irripetibili dovute all'evoluzione del contesto storico e politico di quello Stato e che l'Unione europea è una realtà organizzativa meta-statuale.

unitaria, come quello italiano, soprattutto quando la riforma costituzionale prevede dei meccanismi di ricollocamento della potestà legislativa a livello statale a detrimento del livello regionale.

Senza contare che la previsione di tante varianti procedurali a li vello costituzionale avrebbe serie ricadute sulla qualificazione dei vizi della legge sul piano formale: con la conseguenza di trasformare ogni vizio procedimentale in vizio di validità della norma<sup>46</sup>, circostanza questa aggravata dalla scarsa qualità normativa della riforma costituzionale.

Un elemento di ambiguità di detto procedimento è tuttavia l'assenza di un meccanismo che assicuri il rispetto del riparto di competenze: l'esperienza costituzionale francese, fondata com'è noto su di un riparto di competenze normative tra Parlamento e Governo, ha previsto l'istituto dell'eccezione di irricevibilità ex art. 41 Cost. fr. che opera quando si verifichi lo sconfinamento del Governo o del Parlamento dal rispettivo *domaine*: poiché il legislatore costituzionale italiano ha lasciato inalterato il potere di iniziativa legislativa in capo ai senatori, che non è chiaro se debbano esercitarlo nei limiti del riparto delle materie tra i due rami del Parlamento, la legge costituzionale ha previsto in capo ai due Presidenti, d'intesa tra loro, la decisione delle questioni di competenza<sup>47</sup>, non lasciando spazio a eventuali forme di deferimento della *querelle* al sindacato della Corte costituzionale, mentre sarebbe stata di gran lunga preferibile la previsione di uno strumento analogo all'eccezione di irricevibilità che consenta ai due Presidenti d'Assemblea, in caso di mancato accordo, di inviare entro un termine breve (ad. es. otto gg.) la questione alla Corte costituzionale, organo indipendente, che dovrebbe decidere entro un termine altrettanto breve. Non sarebbe neanche possibile in sede di modifica dei regolamenti parlamentari introdurre una nuova forma di controllo giurisdizionale della Corte costituzionale, semmai potrebbe essere disciplinata la costituzione di una commissione bicamerale paritetica, che rientrerebbe nelle forme di organizzazione interna del procedimento legislativo cui demandare di dirimere i conflitti di competenza in caso di disaccordo tra i due presidenti sull'"oggetto proprio" di una legge come pure addivenire a forme di proceduralizzazione interna del ruolo di arbitri delle competenze parlamentari dei presidenti delle camere<sup>48</sup>.

Gli elementi evidenziati in questo scritto, se letti in chiave comparatistica e sistematica con la restante parte della riforma costituzionale, denotano una configurazione anfibia del Senato italiano, che si discosta tanto dal principio unitario, contenuto nell'art. 5 della Costituzione italiana, quanto dai consolidati modelli di bicameralismo imperfetto vigenti nelle citate esperienze costituzionali europee: trattasi di un artificiale *patchwork* di formule costituzionali desunte da sistemi, quali quello austriaco, tedesco e belga, tra loro profondamente diversi

---

<sup>46</sup> P. CARNEVALE, Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione, in *federalismi.it*, 9 marzo 2016, pp. 4ss.

<sup>47</sup> Legge costituzionale, art. 70, VI co.: "I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti".

<sup>48</sup> B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, cit., p. 5; R. DICKMANN, Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici, in *federalismi.it*, 1 giugno 2016, pp. 10-11.

per storia e scelte costituzionali, con la conseguenza che risulta imprevedibile la sostenibilità complessiva del modello di bicameralismo emergente dalla presente legge costituzionale, non essendo stati previsti quei salutarissimi meccanismi di compensazione idonei a superare eventuali, e non improbabili, conflittualità tra i due rami del Parlamento innescati dall'acritico trapianto di istituti destinati a funzionare in contesti politico-sociali differenti.

Non è sufficiente, dunque, trasporre principi e istituzioni mutuati da altre esperienze costituzionali o porre una "etichetta costituzionale" ad un ibrido istituzionale per ottenere risultati positivi.

In merito alle scelte "costituenti" e di ampia portata e non "costituzionali" e di portata ridotta, occorre interrogarsi a fondo su quello che la società destinataria del processo riformatore richiederebbe e con riferimento all'oggetto che ha guidato queste riflessioni, ossia la scelta della struttura e composizione del Parlamento (bicameralismo simmetrico, bicameralismo asimmetrico o monocameralismo) e delle sue inevitabili ricadute sui processi funzionali ruota su alcuni interrogativi fondamentali: «*di cosa abbiamo bisogno? Più analiticamente: quali sono le esigenze strutturali dello Stato nella prospettiva del costituzionalismo europeo contemporaneo? Quali i problemi causati dall'attuale struttura del nostro bicameralismo? Quali i benefici attesi dalla sua riforma?*»<sup>49</sup>.

Ciascun paese ha una propria storia ed un proprio tessuto politico e istituzionale che non sono trapiantabili *tout court* e che si riflettono nei principi fondamentali di "quelle" Costituzioni: compito arduo e fondamentale è trovare la soluzione adatta a un contesto politico "dato", tenendo ben presente che una coerente riforma costituzionale deve procedere con l'attenzione costantemente rivolta alla legislazione elettorale, per la sua intrinseca capacità performante del sistema partitico e della forma di governo in termini di rapporto tra rappresentanza politica e governabilità.

---

<sup>49</sup> M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 2.